




3 1761 11970486 4





Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119704864>











HOUSE OF COMMONS

Issue No. 39

Tuesday, May 29, 1990

Chairman: Robert Horner

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 39

Le mardi 29 mai 1990

Président: Robert Horner

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la*

## Justice and the Solicitor General

## Justice et du Solliciteur général

RESPECTING:

Pursuant to the Standing Order 108(2), the consideration of matters relating to Gingras Affair and the John Weir Report

CONCERNANT:

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, la considération des faits entourant l'Affaire Gingras et le Rapport John Weir

WITNESS:

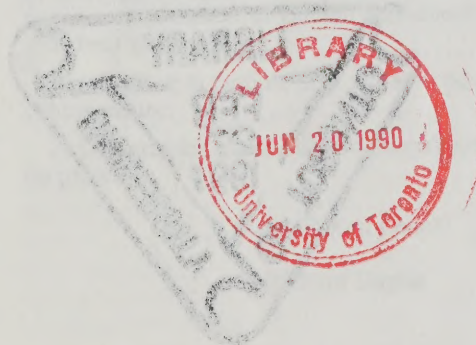
(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-fourth Parliament,  
1989-90

Deuxième session de la trente-quatrième législature,  
1989-1990





STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND  
THE SOLICITOR GENERAL

*Chairman:* Robert Horner  
*Vice-Chairman:* Wilton Littlechild  
(Solicitor General)

Members

Ken Atkinson  
Gabrielle Bertrand  
John Brewin  
Bill Domm  
Douglas Fee  
François Gérin  
Carole Jacques  
Robert Kaplan  
Derek Lee  
John Nunziata  
George Rideout  
Svend Robinson—(14)

(Quorum 8)

Richard Dupuis

*Clerk of the Committee*

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET  
DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL

*Président:* Robert Horner  
*Vice-président:* Wilton Littlechild  
(Solliciteur général)

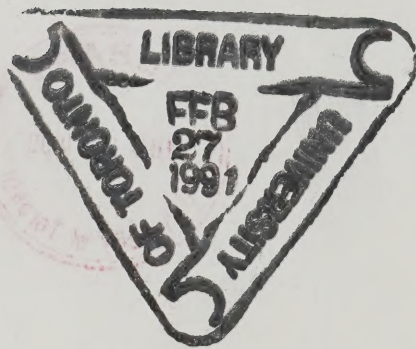
Membres

Ken Atkinson  
Gabrielle Bertrand  
John Brewin  
Bill Domm  
Douglas Fee  
François Gérin  
Carole Jacques  
Robert Kaplan  
Derek Lee  
John Nunziata  
George Rideout  
Svend Robinson—(14)

(Quorum 8)

*Le greffier du Comité*

Richard Dupuis





**MINUTES OF PROCEEDINGS**

TUESDAY, MAY 29, 1990  
(43)

[Text]

The Standing Committee on Justice and the Solicitor General met at 9:05 o'clock a.m. this day, in Room 308, West Block, the Chairman, Robert Horner, presiding.

*Members of the Committee present:* Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, John Brewin, Bill Domm, Douglas Fee, Robert Horner, Derek Lee, Wilton Littlechild and George Rideout.

*Other Member present:* David Kilgour.

*Acting Members present:* Ross Harvey for John Brewin, Pierrette Venne for Carole Jacques and Brian White for François Gérin.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Philip Rosen, Senior Analyst and Christopher Morris, Research Officers.

*Witness:* Scott Newark, Crown Attorney.

In accordance with its mandate under Standing Order 108(2), the Committee commenced the consideration of matters relating to Gingras Affair and the John Weir Report.

Scott Newark made an opening statement and answered questions.

George Rideout moved,—That the committee request the Solicitor General and the Commissioner of Corrections Canada to release the Gingras Report and the Legere Report and any related appendices and other documents in their entirety to the members of the Standing Committee on Justice and the Solicitor General.

After debate, the question being put on the motion, it was, by a show of hands, agreed to: Yeas: 7, Nays: 0.

At 11:00 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Richard Dupuis

*Clerk of the Committee*

**PROCÈS-VERBAL**

LE MARDI 29 MAI 1990  
(43)

[Traduction]

Le Comité permanent de la justice et du solliciteur général se réunit aujourd'hui à 9 h 05, dans la pièce 308 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Robert Horner (*président*).

*Membres du Comité présents:* Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, John Brewin, Bill Domm, Douglas Fee, Robert Horner, Derek Lee, Wilton Littlechild, George Rideout.

*Autre député présent:* David Kilgour.

*Membres suppléants présents:* Ross Harvey remplace John Brewin; Pierrette Venne remplace Carole Jacques; Brian White remplace François Gérin.

*Aussi présents:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Philip Rosen, analyste principal, et Christopher Morris, attaché de recherche.

*Témoin:* Scott Newark, procureur de la couronne.

En conformité du mandat que lui confère le paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité entreprend d'examiner les circonstances entourant l'affaire Gingras et la publication du rapport John Weir.

Scott Newark fait un exposé et répond aux questions.

George Rideout propose,—Que le Comité demande au solliciteur général et au commissaire aux services correctionnels de communiquer dans leur version intégrale le rapport Gingras et le rapport Légère ainsi que leurs annexes et tous autres documents connexes, au Comité permanent de la justice et du solliciteur général.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée par 7 voix contre aucune.

À 11 heures, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

Richard Dupuis



[Text]

## EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Tuesday, May 29, 1990

• 0906

**The Chairman:** I would like to call this meeting to order pursuant to Standing Order 108(2), the consideration of matters relating to what has become known as the Gingras affair and the Weir report.

We are very pleased to have with us today Scott Newark, Crown Attorney. Mr. Newark, do you have a statement you would like to make?

**Mr. Scott Newark (Individual Presentation):** Yes, sir, I do. Thank you very much. I would like to specifically thank the committee for having extended the invitation.

I must say at the outset that I am here as a private citizen. I am a Crown attorney, but the views I express today, what I have prepared, and the document sent to the clerk, Mr. Dupuis, tabled for this committee, are my own views. They do not represent the Government of Alberta, nor do they represent the Department of the Attorney General.

As well, I see from the table here—and I have had access to read the transcripts of your meetings before—that often the people sitting in this chair have a phalanx of individuals beside them, assistant deputy ministers or deputy ministers. I am not in that position. I am here by myself with my files and my paper. I will do my best to answer your questions and to contribute something; I see a problem in this country that desperately needs to be improved upon.

**The Chairman:** Mr. Newark, if I could interrupt for one moment, I would like to ask the electronic media to please withdraw from the room. Please proceed, Mr. Newark.

**Mr. Newark:** Actually, Mr. Chairman, a lot of what I hope to speak about today has to deal with what I think is a very fundamental question. It is not only insofar as criminal justice is concerned, but also for all Canadians, that my elected representatives—indeed, my personal elected representative happens to sit on this committee—be denied the information necessary to be effective in making laws.

I may be naive. If I am, a lot of people share my naivety. You are the people who make the laws in this country. That is the real purpose of my being here today; it is in hope of getting information to you. I still believe, as I think most people do, that when decision-makers have the correct information, they generally do the correct things.

What often is so difficult in criminal justice is getting correct and accurate information to you. Goodness knows that the Weir report, as you referred to it, sir, obviously has some vitally important information. It is difficult to ascertain all of it because of the editing that has gone on in the Weir report pursuant to the Privacy Act.

[Translation]

## TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le mardi 29 mai 1990

**Le président:** À l'ordre, je vous prie. Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, nous étudions les faits entourant l'affaire Gingras et le rapport Weir.

Nous accueillons avec grand plaisir ce matin M. Scott Newark, procureur de la Couronne. Monsieur Newark, avez-vous une déclaration?

**M. Scott Newark (présentation individuelle):** Certainement, monsieur. Merci beaucoup. Je remercie particulièrement le comité de m'avoir invité à comparaître.

D'entrée de jeu, je précise que je suis ici à titre particulier. Je suis évidemment procureur de la Couronne, mais les opinions que je j'exposerai aujourd'hui et le document que j'ai envoyé à votre greffier, M. Dupuis, et qui a été déposé en vue de cette séance-ci, ne représente que mes propres opinions à moi. Je ne me fais le porte-parole ni du gouvernement de l'Alberta ni du procureur général.

D'après ce que j'ai pu lire de vos délibérations passées, j'ai pu constater que les témoins invités à comparaître sont la plupart du temps accompagnés d'une pléthore d'aides de tout ordre. Je ne suis malheureusement pas comme eux, car je suis ici tout seul avec mes papiers et mes dossiers. Je ferai de mon mieux pour vous répondre et pour contribuer à vos travaux, puisque d'après moi, le Canada se heurte à un problème qui doit désespérément être réglé.

**Le président:** Monsieur Newark, puis-je vous interrompre pour demander aux médias électroniques de quitter la salle? Veuillez continuer, monsieur Newark.

**M. Newark:** En fait, monsieur le président, ce dont je veux vous parler aujourd'hui, c'est d'une question très fondamentale. Il se trouve que les représentants de la justice pénale, tous les Canadiens ainsi que les élus—soit dit en passant, mon député à moi siège à ce comité-ci—se voient refuser l'information qui leur est nécessaire pour pouvoir appliquer efficacement les lois.

Je suis peut-être naïf, mais je ne suis pas le seul à l'être. C'est vous qui élaborer les lois du Canada. C'est d'ailleurs pour cela que je suis ici avec vous aujourd'hui: c'est dans l'espoir de vous transmettre l'information qui vous manque. Je continue à croire, comme la plupart des Canadiens, que lorsque les preneurs de décision ont toute l'information en main, ils prennent en général les bonnes décisions.

Mais le plus difficile en justice pénale, c'est souvent d'obtenir la bonne information qui soit aussi exacte. Le fameux rapport Weir, que vous avez mentionné, contient évidemment de l'information essentielle. Mais il est très difficile d'évaluer cette information, étant donné que le rapport a fait l'objet de coupures que l'on s'est permis de faire en invoquant la Loi sur la protection des renseignements personnels.



[Texte]

Indeed, I encountered Mr. Gorbachev as I was walking through here. I showed him the Weir report. I showed it to him with all the editing contained in the report. He looked at it and he said that they used to do that, but not any more. Well, obviously that is not accurate. . .

**Mr. Domm (Peterborough):** Do you believe that?

**Mr. Newark:** No, I did not believe it then, either, Mr. Domm. The point that remains, however, is the difficulty that individuals as law-makers, or any of us involved in the criminal justice system, have in dealing with information such as that.

I want to be relatively brief in the remarks I make. I hope I can answer any questions you have for me. I hope you have had the opportunity to read the materials I sent a couple of weeks ago. They form essentially the foundation of recommendations. I will get into that in a little bit.

What you, sir, called the Gingras affair has a background that goes with the escape of Daniel Gingras after he was, as I put it, "incomprehensibly" granted the escorted temporary absence in June of 1987. As we now know, of course, the Correctional Service of Canada compiled or completed an internal report in July of 1987 immediately following the escape. It was not, as Mr. Ingstrup subsequently testified, once the murders were committed. It was conducted in July of 1987. It was done by two individuals who have been described to me as being extremely competent, Hans Weib and Bill Green. That report was forwarded along, and as we know generally that is where it sat until approximately a year ago when the private inquiry, independent of the Correctional Service of Canada, was ordered, with Mr. Weir being appointed to do that.

• 0910

Je regrette beaucoup de ne pouvoir bien parler le français; mais je pense que les études qui font l'objet de nos discussions sont très importantes, et c'est pourquoi il me faut choisir mes mots de façon juste.

I regret very much I am not able to speak frankly in both languages. I used to be able to. I have essentially lost my command of the French language, and I am afraid the rest of my remarks will be exclusively in English. I do that because I think the issues are so important that I want to choose the words I use very carefully and make sure my answers are as exact as they can be.

You have the Weir report before you. It is edited to an extent that I think is disturbing. I think we should consider first of all what it actually is. This is an independent report ordered. It is into the Gingras affair, but it deals with the honesty, the competence, and the integrity of the Correctional Service of Canada officials, insofar as it pertains to the Gingras case.

Given that this is what it is, from an objective viewpoint it would be difficult to think of someone less qualified to be responsible for the editing of that document than the head of the institution or individuals under his control who are being

[Traduction]

J'ai rencontré M. Gorbachev en me rendant ici. Je lui ai montré le rapport Weir, et lorsque je lui ai fait remarquer toutes les coupures qui y avaient été effectuées, il m'a répondu qu'il était tout à fait au courant, parce que, autrefois, c'est justement ce que l'on avait l'habitude de faire dans son pays. Mais n'allez pas le croire sur parole. . .

**M. Domm (Peterborough):** Le croyez-vous vraiment?

**M. Newark:** Non, je ne le croyais pas non plus auparavant, monsieur Domm. Ce que j'essaie de souligner, cependant, c'est qu'il est très difficile pour vous, qui élaborer des lois, et nous, qui travaillons à même le système judiciaire, de réagir devant de l'information partielle comme celle-là.

J'espère être assez bref dans mes observations, mais j'espère aussi pouvoir répondre à toutes vos questions. J'espère que vous avez eu l'occasion de lire le dossier que je vous ai envoyé il y a quelques semaines, car il est à la base de mes recommandations. Je vous en parlerai plus longuement.

L'affaire Gingras, comme on l'appelle, remonte à l'évasion de Daniel Gingras à qui l'on avait accordé, ce qui est tout à fait aberrant, une absence temporaire avec escorte, en juin 1987. Nous savons tous que le Service correctionnel du Canada a entrepris, immédiatement après l'évasion, un rapport interne dès juillet de la même année. Il ne l'a pas entrepris comme l'a dit subséquemment M. Ingstrup lorsqu'il est venu témoigner, une fois que les meurtres ont été commis. Non, ce rapport interne a été mené en juillet 1987. Ce rapport a été effectué par deux personnes qui m'ont été décrites comme étant extrêmement compétentes, Hans Weib et Bill Green. Ce rapport a suivi la voie hiérarchique et est resté sur les tablettes jusqu'à il y a environ un an, c'est-à-dire jusqu'à ce que l'on ordonne qu'une enquête privée soit menée indépendamment du Service correctionnel du Canada, sous la tutelle de M. Weir.

I am sorry that I cannot speak French. But since I believe that the reports that we will be discussing are very important, I trust you will understand why I want to choose the right words.

Je regrette de ne pas pouvoir parler les deux langues officielles, alors qu'autrefois je le faisais. J'ai perdu ma connaissance active du français, et c'est pourquoi je continuerai exclusivement en anglais. Si je le fais, c'est parce que les dossiers dont nous discuterons sont à ce point importants que je préfère choisir avec grand soin les termes que j'utiliserai pour que je sois aussi exact que possible dans mes réponses.

Vous avez reçu le rapport Weir. Il a été censuré d'une façon qui me semble assez perturbante. Demandons-nous tout d'abord ce dont il s'agit: il s'agit d'un rapport qui a été commandé de façon indépendante. Ce rapport porte sur l'affaire Gingras, mais traite aussi de l'honnêteté, de la compétence et de l'intégrité du Service correctionnel et de ses agents, dans toute l'affaire Gingras.

Étant donné ce que je viens de vous dire, force nous est de conclure le plus objectivement possible que la personne la moins qualifiée pour entreprendre cette censure, est sans doute le chef de l'établissement en question ou ses



[Text]

investigated. I say that not from a criminal justice perspective but from a perspective simply of fairness, or perception of fairness. So the very editing process should cause concern. But more than that, the method actually used is something many of you may not be aware of. I should at this point say that obviously I have some access to information that is supposedly inaccessible.

Over the course of about 18 months I have met many Correctional Service of Canada officials, and I can tell you that in my view the overwhelming majority of those individuals are dedicated, hard-working professionals. I got to know some of them, and I am going to extend an offer from one of them to testify at your committee, if you should so choose. I have met some of them, received material from them.

Last Saturday afternoon, as I was preparing to come to this committee, I was reading through all of this, and I could not understand when I read the Privacy Act why it would be that some of these individuals would not give their consent to have the material included in the Weir report. As you may know, section 8 of the Privacy Act, which deals with the exceptions in terms of overriding public interest, also says that material shall not be in about an individual without his consent. I could not figure out why some of these people, one person in particular, would not consent to have it in the report. Prosecutors are sometimes said to be direct, so I decided to be direct. I phoned somebody who was named in the report, and asked why did you not consent to this? He said that he was never asked. They just never asked. That procedure, I would suggest, leaves something gravely to be desired.

The reality is you are denied the ability to see it. With respect, I would suggest that defeats the very purpose of there being an independent inquiry. Indeed, as I understand it, from reading not quite the transcripts, but I believe they are referred to as the "blues", from when the Privacy Commissioner, Mr. Grace, was here, his comments to that effect were probably more eloquent and certainly more direct than mine could ever be, when he said:

There is a public interest override, you see. And if a legislator cannot see it, my goodness, who is seeing it?

Well, the answer is people within the Correctional Services of Canada, the National Parole Board, and I suppose the federal Solicitor General's department.

My view at least, and I think it is shared by many Canadians, is it is the legislators of this country, who act not only as a check and balance on the executive branch of government and its agencies, who also need that information.

[Translation]

subordonnés qui font l'objet de l'enquête. Je tire cette conclusion non pas d'un point de vue judiciaire mais d'un point de vue d'équité, ou du moins de perception d'équité. Vous voyez donc que le simple fait qu'il y ait eu censure doit nous préoccuper. Mais qui plus est, la méthode employée pour le faire vous est peut-être tout à fait inconnue. Soit dit en passant, vous pouvez constater que j'ai eu moi-même accès à certains renseignements qui sont supposément inaccessibles.

Pendant 18 mois environ, j'ai rencontré beaucoup d'agents du Service correctionnel, et je puis vous affirmer qu'à mon sens, la grande majorité d'entre eux sont des gens très dévoués et durs à la tâche. J'ai fini par bien connaître certains d'entre eux, et je vais d'ailleurs proposer à votre comité d'accepter l'offre de l'un d'entre eux de comparaître, si vous le souhaitez. Plusieurs d'entre eux m'ont fait parvenir des documents.

Samedi dernier, alors que je préparais dans l'après-midi ma comparaison à votre comité, je parcourais tout mon dossier, et je ne pouvais pas comprendre, à la lecture de la Loi sur la protection des renseignements personnels, comment certaines personnes pouvaient refuser de laisser inclure au rapport Weir certains des documents qu'ils m'avaient fournis. Vous savez sans doute que l'article 8 de la loi, qui prévoit des exceptions dans les cas où l'intérêt public l'exige, stipule également que rien ne peut être produit sans le consentement de l'intéressé. Je ne comprenais toujours pas pourquoi certains de ces gens que j'avais rencontrés, en particulier l'un d'eux, refusaient toujours de faire inclure au rapport ce qu'il m'avait donné. Comme on prétend parfois que les procureurs sont directs, j'ai décidé d'être fidèle à cette image: J'ai appelé un de ceux qui était cité dans le rapport pour lui demander pourquoi il n'avait pas donné son consentement. Il m'a répondu qu'on ne le lui avait jamais demandé. Cette façon de faire, par omission, laisse beaucoup à désirer.

Le fait est donc que l'on vous refuse la possibilité de voir tout le matériel. Je prétends, quant à moi, que cela va à l'encontre des objectifs d'une enquête indépendante. Je me suis reporté à l'ébauche de la transcription de vos délibérations, lors d'une séance à laquelle était venu témoigner le commissaire à la Protection de la vie privée, M. Grace. Il a parlé beaucoup mieux que moi, d'une façon éloquente et directe, et voici ce qu'il a dit:

Voyez-vous, ce qui prime, c'est l'intérêt public. Et si le législateur ne peut pas avoir en main tous les renseignements, qui d'autre le pourrait vraiment?

Je pourrais répondre que ces autres personnes, ce sont les gens du Service correctionnel, de la Commission nationale des libérations conditionnelles et, je suppose, du ministère du solliciteur général.

Mon opinion, et que partagent sans doute bien des Canadiens, c'est que les législateurs du Canada, qui agissent comme freins et contrepoids à l'exécutif et aux agences gouvernementales, ont eux aussi besoin d'avoir en main cette information.



[Texte]

[Traduction]

• 0915

I can tell you as well, as I mentioned yesterday, there is information you do not have that has been edited from the Weir report, of which I have been apprised. I can tell you this is a terrible, terrible way for this committee to have to get its information. In reality I have tidbits of information. I think one piece is significant, but they are bits and pieces.

If there is going to be a pursuit of this individual case and perhaps more importantly, in my view, what we learn from it, you need the report itself, not bits and pieces from me and secret meetings and anything else. I can tell you, however, that I think the important thing—and I do not know whether it is true or not—is the conclusion of the independent investigator. You may wish to ask him on what it was based. You may wish to ask other individuals about it. I can only tell you that is the conclusion the independent investigator came to. What I am referring to is his conclusion with respect to the warden's actions, Mr. Tschierschitz, in relation to the granting of the escorted temporary absence. He described it in his report as wilfully negligent. Those are very strong words.

Again, I simply relay to you what was in the report. I have no knowledge of whether it is specifically true in foundation or not. That is something you may have to decide. Indeed, that was his conclusion. He had the opportunity of interviewing the witnesses and that was the conclusion he came to. That was kept from you.

If that is the case, in the sense of his conclusion, one may indeed wonder why it was that the individual who was the warden was treated as he was in the sense of the early retirement package given to him. You may wish to ask the people who made that decision. I cannot. That is Mr. Ingstrup, or I suppose ultimately Mr. Cadieux.

Insofar as supplying information is concerned, I am about done. There is not an awful lot more that I can tell you. I can tell you little bits and details. For example, there was an instance, which perhaps points out what is wrong with the editing process, because it is so trivial in some sense. There were two individuals who worked at the prison at the time, Mary Ann Birk and Marlene Young. One is the sentence administrator and the other is the secretary to the warden. At the time the pass was being discussed for Gingras, they tried to have a bet to see whether or not he was going to come back. They could not bet, however, because neither one of them thought he was coming back. That was edited.

I personally think it makes no sense that this is your method of acquiring information. As I say, I think I have done about all I can do in that ultimate sense of getting information to you. It is your decision as to how you wish to

En outre, comme je l'ai dit hier, il existe certaines informations qui ont été retirées du rapport Weir mais dont j'ai été instruit. Or, il me semble tout à fait aberrant que votre comité soit obligé de passer par mon intermédiaire pour obtenir cette information. En fait, ce sont surtout des bribes d'information que j'ai obtenues. Il y a un renseignement sur le lot qui me semble très important, mais pour le reste, ce ne sont que des bribes.

Si l'on veut vraiment mener à terme cette affaire et, plus important encore, d'après moi, si l'on veut vraiment en tirer une leçon, il faudra aller chercher le rapport lui-même, non censuré, et non pas se fier aux bribes d'information que j'ai reçues lors de réunions secrètes, par exemple. Qu'elles soient vraies ou non, ce qui me semble important à moi, ce sont les conclusions qu'aura tirées l'enquêteur indépendant. Vous voudrez peut-être lui demander en personne sur quoi il a fondé ses conclusions. Vous voudrez peut-être même interroger d'autres intéressés. Tout ce dont je peux vous parler, quant à moi, c'est de la conclusion à laquelle est venu l'enquêteur indépendant. Et je me reporte en particulier à la conclusion qu'il a tirée devant le fait que le directeur de l'établissement, M. Tschierschitz, avait octroyé aux prisonniers une absence temporaire avec escorte. Dans son rapport, l'enquêteur qualifie l'initiative du directeur de négligence délibérée, ce qui n'est pas peu dire.

Je vous répète que je ne fais que vous retransmettre ce qui se trouve dans le rapport. Je n'ai aucun moyen de savoir si cette affirmation est fondée ou non. Ce sera à vous de décider, peut-être. Donc, c'est après avoir interrogé les témoins que l'enquêteur a tiré cette conclusion. Or, voilà une affirmation qui a été tenue secrète.

Si cette conclusion est la bonne, on peut alors se demander pourquoi on a traité comme on l'a fait le directeur de l'établissement en lui faisant une offre de retraite anticipée qu'il n'a pas pu refuser. Vous voudrez peut-être interroger ceux qui ont pris la décision, M. Ingstrup, ou, ultimement, M. Cadieux, car c'est un rôle qui ne me revient pas.

Je ne pense pas avoir grand chose de plus à vous dire au sujet de la divulgation d'information. Tout ce que je pourrais ajouter, ce sont des bribes d'information. Je pourrais vous citer un cas, qui est assez banal, mais qui illustre bien pourquoi cette censure n'aurait pas dû se faire. Il y avait deux femmes qui travaillaient à la prison au moment de l'évasion, Mary Ann Birk et Marlene Young, respectivement administratrice des sentences et secrétaire au directeur. À l'époque où l'on a discuté de l'éventualité d'accorder à Gingras un laissez-passer, les deux avaient décidé de parier pour voir si Gingras allait ou non revenir en prison. En fait, elles n'ont jamais pu parier, puisqu'elles étaient d'accord toutes les deux: d'après elles, Gingras ne reviendrait pas. Or, ce fait a été supprimé du rapport.

Je trouve cela aberrant que vous soyez obligés d'aller chercher de l'information par des moyens détournés. Je répète que, pour ma part, mon rôle me semble terminé. C'est à vous de décider comment vous voulez poursuivre



[Text]

pursue that, if you wish to pursue it at all. I can tell you as well, as I indicated yesterday, that I had been in contact with some of the individuals. Actually, they have been in contact with me. I have never once initiated contact with any of the people involved in all of this—never once.

One of the two people named in the Weir report as being repsonsible, if I could put it that way, sharing responsibility, for whom early retirement was recommended, contacted me after *W5* ran a program. I do not know if you are familiar with it or not. Often through third parties contact was made. He contacted me and I met with him several times. After speaking with him a number of times, I can tell you that he has authorized me to indicate to your committee, Mr. Chairman, that if you wish it he is prepared to testify before you. That is Fred Perrin. It is your choice.

I want to talk a little bit very generally about the process that led not only to my writing a report about the Gingras case, but also about the administration of sentences generally. As you may be able to tell from the report itself, in my view that is much more important. What we learn from the Gingras case, so that it does not happen again, I think is of much greater significance than the specifics of who did what.

I have never personally been a great believer in pointing fingers after the fact. I think it is a much better and more constructive approach to try to learn from something so that it does not happen again. There should be internal accountability within the system, fine, but I do not think the focus should necessarily be on that. Even now, some two and a half, actually approaching three years after the fact, I do not think the focus should necessarily be on that aspect.

• 0920

I probably cannot do it as well as Mr. Justice Scollin, of the Manitoba Court of Queen's Bench, and these remarks were made some time ago. In fact, this item comes from my office. Crown prosecutors, at least in my office, tend to stick on the wall items that say something to us—I suppose a lot of people do—and our walls are riddled with comments about the justice system, in one way or another. This item is from the office of a good friend of mine, Barry Hill, who photocopies all these things and we receive them in our baskets.

The headline of the item says "Parole like a game of monopoly", judge says. He was talking about the process of mandatory supervision and the terms of automatic release. The quote reads:

You sentence someone to one year and, unless they shoot the warden, they will be out in three or four months. You get one-third off any court-imposed jail term just for having had a grandmother.

The saddest thing about that statement is that it is virtually true. You do.

He went on to say:

[Translation]

l'affaire, si telle est votre décision, bien sûr. Comme je l'ai déjà dit hier, j'ai communiqué avec certaines des personnes citées dans le rapport, ou plutôt ce sont elles qui ont communiqué avec moi. Je n'ai jamais fait les premiers pas avec qui que ce soit d'impliqué dans cette affaire.

L'une des deux personnes que le rapport Weir considère comme étant également responsable de ce qui s'est passé et à qui l'on a recommandé la retraite anticipée, communiqué avec moi après qu'une certaine émission de la série «W5» ait été diffusée. Je ne sais pas si vous savez de quelle émission je parle. La personne en question a donc communiqué avec moi par le biais d'une tierce personne, et je l'ai rencontrée à plusieurs reprises. Pour lui avoir parlé plusieurs fois, je puis vous assurer qu'il m'a autorisé à vous faire savoir, monsieur le président, qu'il était prêt à venir témoigner, si vous le désiriez. Il s'agit de M. Fred Perrin que vous voudrez peut-être convoquer.

Maintenant, laissez-moi vous parler de façon générale de ce qui m'a poussé à écrire un rapport sur l'affaire Gingras et aussi sur la gestion des peines en général. Vous aurez peut-être conclu, pour avoir lu vous-même le rapport, que c'est justement ce que je considère comme étant le plus important. L'essentiel, c'est de tirer une leçon de l'affaire Gingras, beaucoup plus que d'en apprendre tous les détails.

Personnellement, je n'ai jamais cru qu'il était bien utile de pointer du doigt quelque responsable que ce soit après coup. Il vaut beaucoup mieux tirer une leçon des événements pour que l'erreur ne se reproduise plus. Il faut évidemment que le régime pénal soit imputable de façon interne, mais je ne crois pas qu'il faille s'arrêter nécessairement à cela. Même aujourd'hui, presque trois ans après cette affaire, ce n'est pas nécessairement ce qui me semble le plus important.

Je ne pourrais sans doute pas être aussi éloquent que le juge Scollin du Banc de la Reine du Manitoba qui a résumé assez bien la situation, il y a déjà quelque temps. J'ai ici, en mains, quelque chose qui me vient de mon bureau. Comme beaucoup de gens, les procureurs de la Couronne de mon bureau accrochent au mur toutes sortes de choses qui évoquent pour eux un événement précis. Ainsi, nos murs sont couverts de commentaires sur le système judiciaire, et j'ai ici une citation qui m'a été envoyée par un bon ami à moi, Barry Hill, qui a l'habitude de photocopier un peu tout ce que nous recevons.

Le titre de l'article que j'ai sous les yeux dit ceci: «D'après un juge, la libération conditionnelle, c'est comme jouer au monopoly». Le juge en question parlait de la libération sous surveillance obligatoire et de la façon dont se faisait automatiquement la libération après un certain temps. Voici ce que dit le juge:

Condamnez quelqu'un à purger une sentence d'un an et, à moins qu'il ne tue le directeur de la prison, le détenu sera libéré dans les trois ou quatre mois. Il suffit d'avoir une grand-mère pour voir raccourcir automatiquement d'un tiers la peine de prison imposée par les tribunaux.

Le plus triste, c'est que c'est à peu près vrai. La libération est à peu près automatique.

Le juge poursuit ainsi:



## [Texte]

It is silly. What a pathetic object it makes of the judiciary.

Mr. Justice Scollin is a former Crown attorney, it is noted here, which I did not know. He would not be interviewed, but issued a public statement to the effect that:

The public may be seriously misled by the significant automatic reductions or discounts which are applied to carefully and anxiously considered custodial sentences.

This is not a condemnation of properly considered parole, duly granted after a sensible interval for improved behaviour, but a criticism of a virtually automatic dismantling of fully considered terms imposed by the full authority of the court. The too ready availability of walk-out rights and privileges may well be eroding the credibility of both laws and courts.

The people who work within the system, such as police officers, prosecutors and judges, might articulate the concept differently, but we fundamentally believe we are making a difference and are doing something that contributes and is of value.

So it is a very damaging psychological effect for those three levels of individuals, who are the components of the system, to know that what we do is automatically interfered with by the operation of the law and by mandatory supervision and is often simply overridden by individuals who bear no accountability within the system; that is, the people who administer sentences, which can be reduced to one-sixth.

The most agonizing part of a judge's job is sentencing, in my ten years of experience of watching. It is very difficult, and to know that sentencing is interfered with in the way it is prompts a cynicism among the players in the system that is not healthy.

The report I wrote essentially makes two suggestions. One is that an independent study be undertaken in relation to the performance of early release. I do not mean mandatory supervision or parole, but the whole program of early release, no matter what we call it.

As I think everyone on this committee is probably aware, you often have to ask the right question in order to obtain the right answer in dealing with government. That is sometimes exactly the point. If you ask how many individuals were convicted of an offence while on parole, for example, that is different from asking how many individuals committed an offence while on early release.

Number one, mandatory supervision is different from parole. The time periods are different. Number two, any of you who have some familiarity with the criminal justice system know there is often a very long time between the date

## [Traduction]

Comme c'est stupide, et comme le système judiciaire devient pathétique!

Je ne le savais pas, mais l'article précise que le juge Scollin est un ancien procureur de la Couronne. Il n'a pas voulu se laisser interviewer, mais il a émis un communiqué dans lequel il explique ceci:

Nous induisons gravement en erreur la population en laissant réduire de façon automatique et considérable des sentences d'emprisonnement qui sont pourtant mûrement réfléchies.

Je ne veux pas condamner le régime des libérations conditionnelles qui sont accordées après avoir été dûment réfléchies et après que l'on ait laissé suffisamment de temps aux détenus pour corriger leur comportement; je veux plutôt critiquer le démantèlement presque automatique de sentences d'emprisonnement mûrement considérées par les tribunaux, de par leurs pleins pouvoirs. L'accès un peu trop facile aux droits et privilèges de sortie peut fort bien éroder la crédibilité des lois comme des tribunaux.

Ceux qui sont à l'intérieur du système, tel que les agents de police, les procureurs et les juges peuvent peut-être articuler cette notion différemment, mais nous croyons tous fondamentalement que nous pouvons changer les choses et que nos décisions contribueront à la société de façon valable.

Pour les trois paliers du régime judiciaire dont je viens de parler, il est très nuisible du point de vue psychologique de constater que leurs décisions sont d'office renversées par l'effet d'une loi et par l'octroi de libération sous surveillance obligatoire accordée par ceux que le système ne rend aucunement imputables, c'est-à-dire ceux qui gèrent les peines et qui peuvent unilatéralement les réduire à un sixième de leur durée originale.

Pour avoir cotoyé pendant 10 ans les juges, je sais que la partie la plus angoissante de leur travail, c'est d'imposer une peine. Non seulement cette décision est-elle déchirante, mais lorsque l'on sait en plus que quelqu'un d'autre s'immiscera dans la façon dont elle s'appliquera, comment s'étonner du cynisme malsain qui prévaut chez les intervenants judiciaires.

Dans mon rapport, je fais deux suggestions principales: tout d'abord, que l'on entreprenne une étude indépendante sur la façon dont les libérations anticipées se font. Je ne parle pas ici de la libération sous surveillance obligatoire ni de la libération conditionnelle, mais du programme de la libération anticipée, peu importe l'appellation qu'on lui donne.

Comme vous le savez sans doute tous déjà, il suffit de poser la bonne question au gouvernement pour obtenir la bonne réponse. Dans le système judiciaire, c'est la même chose. Si vous voulez savoir combien d'ex-détenus ont été condamnés pour délits tandis qu'ils étaient sous libération conditionnelle, ce n'est pas la même chose que si vous voulez savoir combien d'ex-détenus ont commis un délit tandis qu'ils étaient libérés de façon anticipée.

Il faut tout d'abord comprendre que la libération sous surveillance obligatoire n'est pas la même chose que la libération conditionnelle. Les délais sont différents. Ensuite, quiconque connaît un peu la justice pénale sait qu'il s'écoule



## [Text]

of commission of the offence to the date of conviction. So someone can commit an offence, but by the time we take them through court and they are ultimately convicted they are no longer on parole or on early release. You can thus get a distortion of statistics.

In my report, there is also an example of a case in Alberta. Mr. Harvey, you might also remember it. The incident took place around 1987 in the town my office is located in. Three senior citizens were returning from a bridge tournament, I think, and were run down, two of them being killed and the other one being badly injured, by a drunk driver who was also a suspended driver on early release. His name is Dennis Lee Bluehorn, and you will find particulars on him in the report I have supplied.

• 0925

It is important you see that these are real individuals. You can examine the records. We can go through them at some length. To some extent it is complicated, but I can answer your questions about what those records show.

In any event, Mr. Bluehorn was on his early release in the province of Alberta. The way it works is that because of the federal statute, the Prisons and Reformatory Act, the mandatory two-thirds release applies even to a provincial sentence. So if we use as an example a six-month sentence, at the point of four months of his sentence that individual, by operation of law, must be released, in virtually all cases.

The province has its own early release. Let us take the hypothetical again and say he was released at one-third of his sentence, at two months on a six-month sentence. The province monitors that individual. He reports to our probation officers in some form or other. We have something called "temporary absence", which is not temporary, but that is another story.

So from the one-third point up to the two-thirds point he is being monitored, and he is also on our computer systems. At that two-thirds point he drops off. He no longer has to report, and for a statistical purpose, even more critically, he no longer is in our systems. If he commits an offence on that last third of the sentence, federally mandated by the statute but still a provincial sentence, it does not show up as an effect. In fact in Mr. Bluehorn's case, even though he killed two people while on early release from the sentence provincially imposed, because it was on the federal part of it he does not show up as an unsuccessful completion of early release.

Even worse, sir, we only monitor the provincial portion of it. He shows up as a successful completion of early release, even though he killed two people while on early release. The National Parole Board does not consider provincial sentences

## [Translation]

souvent un très long délai entre la date où un délit est commis et la date de la condamnation. Par conséquent, lorsque quelqu'un a commis un délit, avant qu'il ne subisse son procès et qu'il soit condamné, l'admission à la libération conditionnelle ou à la libération anticipée ne joue plus. Voilà comment on déforme les statistiques.

J'ai donné dans mon rapport comme exemple une affaire survenue en Alberta et dont M. Harvey se rappellera peut-être. Il s'agit d'une affaire qui s'est produite vers 1987 dans la ville où j'ai mon bureau. Trois retraités revenaient chez eux d'un tournoi de bridge et ont été frappés par un camion: deux d'entre eux ont été tués et le troisième a été grièvement blessé. Le conducteur du camion était en état d'ébriété, mais il se trouve qu'il avait profité d'une libération anticipée avec sursis. Le conducteur en question est Denis Lee Bluehorn dont vous trouverez le dossier en annexe de mon rapport.

Il importe de bien comprendre qu'il s'agit de personnes en chair et en os. Vous pouvez examiner les dossiers. Nous pouvons les passer au peigne fin. C'est assez compliqué dans une certaine mesure, mais je peux répondre à vos questions au sujet du contenu de ces casiers judiciaires.

En tout cas, M. Bluehorn jouissait d'une mise en liberté anticipée en Alberta. En vertu de la loi fédérale intitulée Loi sur les prisons et les maisons de correction, la mise en liberté sous surveillance obligatoire après avoir purgé deux tiers de la sentence s'applique même si la sentence a été infligée au niveau provincial. Par conséquent, si nous prenons l'exemple d'une peine de six mois, au bout de quatre mois, le détenu doit être libéré, dans pratiquement tous les cas, en vertu de la Loi en vigueur.

La province applique son propre système de libération anticipée. Reprenons le même exemple et disons que le détenu a été libéré après avoir purgé un tiers de sa peine, soit au bout de deux mois sur un emprisonnement de six mois. C'est la province qui surveille alors cette personne. Elle doit se présenter devant nos agents des libérations conditionnelles d'une façon ou d'une autre. Il existe ce que l'on appelle «l'absence temporaire» qui n'est pas vraiment temporaire, mais c'est une autre affaire.

Par conséquent, la personne libérée est donc sous surveillance du deuxième au quatrième mois, qui correspond aux deux tiers de sa peine, et elle est également inscrite dans nos systèmes informatisés. Arrivée aux deux tiers, elle n'a plus besoin de se présenter et, ce qui est encore plus grave, elle ne figure plus dans nos fichiers aux fins de statistiques. Si elle commet un délit au cours des deux derniers mois qui représentent le troisième tiers de sa peine, laquelle est toujours assujettie à une loi fédérale même si elle a été infligée par un juge provincial, le cas n'est pas enregistré. En fait, dans le cas de M. Bluehorn, même s'il a tué deux personnes pendant sa mise en liberté anticipée alors qu'il purgeait une peine infligée au niveau provincial, étant donné que cette partie de la peine relevait de la Loi fédérale, il ne figure pas parmi les statistiques relatives aux échecs des libérations anticipées.

Pire encore, monsieur, nous ne surveillons que la période qui relève de la compétence provinciale. Cette personne figure donc parmi celles qui ont été mises en liberté anticipée avec succès, même si elle a tué deux personnes pendant ce



*[Texte]*

in its statistics. In other words, here is this person about whom the National Parole Board does not even consider whether he has successfully completed early release, and the only calculation on him is that he has successfully completed early release. That is beyond being simply an anomaly. It is misleading.

With respect, I would suggest if you are going to make or recommend or be involved in a process of changing the sentence administration laws, it is obviously a good idea to get a picture of what it is you are dealing with, what the success or failure rate of it is. I will be very blunt with you. In my view the mandatory nature of early release in this country is a dismal failure if its purpose, as it has always been stated, is to rehabilitate. Obviously it makes very good sense not simply to open a door to somebody and say, out you go, go on, go away. It is a better idea in the sense of trying to rehabilitate an individual. . . But as I say in the report, we cannot lose sight of the fact that the purpose of the criminal justice system is to protect the public.

Now, rehabilitation is perhaps the best tool we have in doing that. If you rehabilitate somebody they are no longer a threat to the public. But it is a means to an end, it is not an end itself. And whether we like it or not—and God knows we all wish it were not the case—there are some people who demonstrate to us by their behaviour that they are not rehabilitatable. Daniel Gingras is such a person.

With other individuals you will see included in that report, in my view, it is nothing short of irresponsibility to apply the same rules to persons who have offended over and over and over and over again when we let them go early. We are capable of the sophistication of differentiating between the 20-year-old who gets half drunk and goes and robs a 7-Eleven store for the first time and somebody else who has done it over and over and over again. And it has to be done. We are not doing it right now.

The report also includes comments on temporary absence. Both Daniel Gingras and Alan Legere were on a temporary absence. If you peruse the report you will see there are recommendations on that. The bottom line of all of it is that in my view what is appropriate is that we first eliminate mandatory supervision—repeal it—that which makes a statutory right for anybody to be released no matter what they have done in the past, how many times they have done it in the past, or how they performed on early release. That should be repealed. It would be replaced with a general discretionary parole, but with some statutory exceptions. I do not mean the policies of the National Parole Board or the Correctional Service of Canada; I mean statutory exceptions based on the previous conduct of individuals. It would be basically the nature of the crime itself in some instances, or, more specifically, as you can see in the report, how those individuals have performed while on early release in the past.

*[Traduction]*

moment-là. La Commission nationale des libérations conditionnelles ne tient pas compte dans ses statistiques des sentences provinciales. Autrement dit, voilà une personne dont la Commission nationale des libérations conditionnelles ne sait même si elle s'est bien comportée après sa mise en liberté anticipée, et les seules statistiques dont on dispose à son sujet la font figurer parmi les cas de réussite. Il y a là plus qu'une anomalie. Ces résultats sont trompeurs.

En toute déférence, je pense que si vous devez modifier la législation sur la gestion des peines ou du moins recommander certaines modifications, il serait manifestement utile de bien comprendre la situation, et d'avoir une idée précise du taux de réussite ou d'échec. Je vais être très direct. A mon avis, le caractère obligatoire des libérations anticipées au Canada est un échec total si l'objectif est bien de favoriser la réinsertion sociale des détenus, comme on l'a toujours déclaré. Il paraît tout à fait logique de ne pas simplement ouvrir la porte à un détenu en lui disant allez-y, vous êtes libre. Il vaudrait mieux à ce moment-là pour essayer de le réinsérer. . . Mais comme je le dis dans le rapport, il ne faut pas perdre de vue le fait que la justice pénale a pour objet de protéger le public.

Or, la réinsertion sociale est peut-être le meilleur outil à notre disposition. Si l'on réadapte un ancien détenu, il ne pose plus de menace pour le public. Mais c'est un moyen qui permet d'atteindre une fin, mais ce n'est pas une fin en soi. Et que nous le voulions ou non—et Dieu sait que nous souhaitons tous qu'il en aille autrement—certaines personnes nous prouvent par leur comportement que la réadaptation est impossible dans leur cas. Daniel Gingras en est un exemple.

Pour ce qui est des autres personnes dont le nom figure dans ce rapport, à mon avis, il est tout à fait absurde d'appliquer les mêmes règles à des personnes qui sont multirécidivistes lorsque nous les mettons en liberté anticipée. Nous avons tous les moyens voulus pour faire la distinction entre le jeune de 20 ans qui boit un coup de trop et va dévaliser un magasin 7-11 pour la première fois et un homme qui a déjà commis le même délit à maintes reprises. Il faut faire une distinction et nous ne le faisons pas à l'heure actuelle.

Dans le rapport, je fais également quelques observations sur l'absence temporaire. Daniel Gingras et Alan Legere jouissaient d'une absence temporaire. Si vous lisez tout le rapport, vous y trouverez des recommandations sur ce point. Le fin mot de l'affaire, c'est que à mon avis, il faudrait tout d'abord supprimer la mise en liberté sous surveillance obligatoire—abroger complètement cette disposition—selon laquelle quiconque peut être relâché, quel que soit son passé, le nombre de délits qu'il a commis ou le comportement qu'il a adopté lors de libérations anticipées antérieures. Il faut abroger cette disposition. Il faut la remplacer par une libération conditionnelle discrétionnaire, tout en prévoyant certaines exceptions dans la Loi. Je ne parle pas de la politique de la Commission nationale des libérations conditionnelles ou du Service correctionnel du Canada; je parle d'exceptions statutaires fondées sur le comportement antérieur des personnes. Il s'agit principalement de la nature du délit commis dans certains cas ou, plus précisément, comme vous pouvez le voir dans le rapport, de la façon dont les personnes en question se sont comportées lors de mises en liberté anticipée antérieures.



[Text]

• 0930

I have simply put some numbers in the report. That is my view of things. I have given schedules of offences. Those are my views of things. Obviously I pass on my recommendations, but it is for the legislators to decide what is appropriate or how many times.

I think it is just simply based on common sense. At some point, after somebody has re-offended so many times on early release, we say enough. We will help rehabilitate you, but we are not going to simply help you get out early to commit more crimes. What is required there, I think, is the common sense, the judgment and the courage to recognize that not everybody is exactly the same. It is true insofar as the criminal population exists. It is a relatively small percentage of people, but I think we should be capable of the sophistication of differentiating between them.

Mr. Chairman, I have some very specific suggestions, I suppose. If you have further questions in relation to the Gingras matter, I do not want to take up all of the time this morning, sir, by making speeches. There may well indeed be some questions, and perhaps this is an appropriate moment for me to cease my remarks.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Newark. That was very interesting.

**Mr. Lee (Scarborough—Rouge River):** Welcome, Mr. Newark. I am very appreciative of the efforts to which you have gone to prepare this report, which comes from a professional who has had a perspective on the corrections system from outside the corrections system.

In all of your remarks, there was an implied statement that there were leaks in the system that we have maintained in society to take care of our dangerous ones. I am also trying to interpret your remarks constructively here, and I think it is fair to say that the weaknesses in our system relate either to errors in judgment on the part of corrections personnel or professionals in the system, or there are procedural or administrative or statutory flaws that permit the more conniving and manipulative of the dangerous ones to find a way out of the system and back into society, where in some cases they do a lot more damage and kill, as in the two cases we will surely mention here, Gingras and Legere.

I guess you have commented generally already, but could you comment perhaps a bit more specifically on whether or not the Correctional Service of Canada and the statutes and regulations governing corrections now federally and provincially have our priorities straight? Are we focused correctly, or have we lost sight of our target? If we have lost sight, could you briefly help us refocus and find our target again?

• 0935

**Mr. Newark:** Yes, sir. Perhaps the way to start with that is to refer to testimony given on April 26, 1990, when Mr. Ingstrup was the witness here. At page 4, at the very beginning of his opening remarks, he said:

[Translation]

J'ai simplement indiqué certains chiffres dans le rapport. C'est ma façon de voir les choses. J'ai établi des listes de délits. C'est mon opinion. Je formule évidemment des recommandations, mais c'est au législateur qu'il incombe de décider ce qui est acceptable ou non.

Tout cela est une question de bon sens, à mon avis. Lorsque quelqu'un a récidivé à plusieurs occasions lors de mise en liberté anticipée, nous devons mettre le holà. Nous dirons au détenu que nous sommes prêts à l'aider à se réadapter, mais qu'il n'est pas question de le laisser sortir pour qu'il commette d'autres délits criminels. À mon avis, il faut faire preuve de bon sens, de jugement et avoir le courage de reconnaître les différences qui existent d'une personne à l'autre. Il en va de même pour la population criminelle. Même si une faible proportion de gens sont en cause, nous devons toutefois avoir les moyens d'établir une distinction entre les criminels.

Monsieur le président, j'ai quelques propositions précises à faire. Si vous avez d'autres questions à poser au sujet de l'affaire Gingras, je ne voudrais pas utiliser tout le temps disponible ce matin à faire des discours. Vous avez sans doute des questions à poser et je pense qu'il vaut mieux que je m'en tienne là pour le moment.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Newark. Votre exposé était très intéressant.

**M. Lee (Scarborough—Rouge River):** Soyez le bienvenu, monsieur Newark. Je sais que vous avez consacré beaucoup d'effort à la préparation de ce rapport, qui est le fruit du travail d'un professionnel de l'extérieur du système correctionnel qui connaît bien ce système.

Dans vos observations, vous avez laissé entendre qu'il y avait des failles dans le système qu'applique notre société pour s'occuper des personnes dangereuses. J'essaye également d'interpréter vos remarques de façon constructive, et on peut dire en toute justice que les lacunes de notre système sont dues ou bien à des erreurs de jugement de la part des employés du service correctionnel ou des professionnels ou à des erreurs de procédure, ou des lacunes d'ordre administratif ou légal grâce auxquelles les criminels dangereux les plus rusés et manipulateurs réussissent à sortir du système carcéral et à réintégrer la société, où ils font parfois beaucoup de tort et vont même jusqu'à tuer, comme ce fut le cas des deux personnes dont nous allons sûrement parler, Gingras et Legere.

Vous avez déjà fait des commentaires de portée générale à ce sujet, mais pourriez-vous nous donner quelques précisions sur les priorités du Service correctionnel du Canada et des lois et règlements régissant le système correctionnel à l'échelle fédérale et provinciale? Notre orientation est-elle la bonne ou avons-nous perdu de vue notre objectif? Si c'est le cas, pourriez-vous en quelques mots nous dire comment y remédier?

**M. Newark:** Oui, monsieur. Il faudrait peut-être pour commencer revenir sur le témoignage qu'a donné M. Ingstrup quand il a comparu devant votre comité le 26 avril dernier. Dès le début de ses observations liminaires, il a déclaré ce qui suit, comme en fait foi le témoignage à la page 4:



## [Texte]

Mr. Chairman, this is the first meeting I have had with this committee after a full fiscal year under the guidance of the mission statement of the Correctional Service of Canada. I believe it has been a very good year.

It has been a year where we have redefined our client. We are no longer talking about the offender as being our client; we are talking about the public being our client. We have redefined our product, so to speak. Our product is law-abiding behaviour among those people under our care.

I wish he had redefined or reached that conclusion some time ago. We might have missed some of the highlights of the years past had that been the case.

In that sense, sir, if you are asking if it is misplaced, it is my belief, fundamentally, that the focus is and has been in the National Parole Board and the Correctional Service of Canada, and specifically among its chief officers, that the *raison d'être*, if I could put it that way, is rehabilitation. As I think I mentioned in my remarks, I believe that is a fundamental error.

The justification for component parts of the criminal justice system—and Mr. Gibson, when he testified here, I believe on June 20, 1989, acknowledged that—is the protection of the public. Rehabilitation is one of the tools that is used, but we cannot allow it to become the end itself. When it does of course things go wrong. Quite frankly, it would be really nice, would it not, if it were true that if you were just more kind and more gentle and more humane to people who are anti-social, they would be more kind and more gentle and humane.

I personally believe that is probably true for most people. The problem is that for some people it is not. If you simply apply that, you are making a big mistake and the consequences can be horrific.

Why I suggested the changes to legislation is that I think we have seen in both the Gingras case and the Legere case examples of internal policy that are simply ignored. I have never been able to figure out, after three years, sir, how you can define going to the West Edmonton Mall to ride the bumper cars or the ponies as being humanitarian.

This is government, and do not forget, government defines everything in my view. They even defined what humanitarian means. I have the definitions of it, and going to the West Edmonton Mall is not one of them. That is the danger inherent in it. I must admit that on a personal level I do not see the accountability for the individuals who made that decision.

**Mr. Lee:** I would like to try to elicit some principles that can guide us. I certainly agree on the West Edmonton Mall fact sequence, that there was an error in judgment there somewhere.

**Mr. Newark:** If I might, there is more than an error of judgment. It is a violation of existing policy.

**Mr. Lee:** Okay.

**Mr. Newark:** You have to ask yourself the question why.

## [Traduction]

Monsieur le président, c'est la première fois que je rencontre le comité après un exercice financier complet orienté par l'énoncé de mission du Service correctionnel du Canada. J'estime que l'année a été bonne.

Nous avons redéfini notre client. Ce n'est plus le contrevenant, mais le public. Nous avons pour ainsi dire redéfini notre produit, qui est un comportement respectueux des lois chez ceux dont nous nous occupons.

J'aurais aimé qu'il atteigne cette conclusion il y a quelque temps. Nous aurions peut-être alors manqué certains des faits saillants des années passées.

À ce sujet, monsieur, si vous vous demandez si les priorités sont chamboulées, je suis fondamentalement convaincu que la réinsertion sociale des contrevenants est et a toujours été la raison d'être, si je puis dire, de la Commission nationale des libérations conditionnelles et du Service correctionnel du Canada, et plus particulièrement de ses principaux responsables. Comme je l'ai signalé dans mes remarques, c'est à mon avis une erreur fondamentale.

La raison d'être des divers éléments de notre système de justice pénal—et M. Gibson l'a admis lorsqu'il a témoigné devant le comité le 20 juin 1989, je crois—est la protection du public. La réinsertion sociale des criminels est un moyen d'atteindre cette fin mais ce n'est pas une fin en soi. Lorsque c'est le cas, tout va mal. En toute franchise, ce serait trop beau s'il suffisait de faire preuve de plus de gentillesse et de compassion humaine envers les personnes qui ont un comportement anti-social pour les rendre elles-mêmes plus gentilles et plus humaines.

Je crois personnellement que c'est sans doute le cas de la plupart des gens, mais malheureusement pas de tous, et c'est là le problème. Si on applique simplement ce principe, on fait une grave erreur dont les répercussions peuvent être terribles.

J'ai proposé des modifications à la loi car je pense que dans l'affaire Gingras comme dans l'affaire Legere, nous avons vu que l'on avait passé outre à la politique interne en vigueur. Je n'ai jamais pu comprendre, au bout de trois ans, monsieur, comment on peut considérer comme un geste humanitaire le fait d'envoyer quelqu'un faire des autos tamponneuses ou monter un poney au West Edmonton Mall.

Il s'agit du gouvernement et n'oublions pas que c'est lui qui définit tout, à mon avis. Il a même défini le sens du mot humanitaire. J'ai les définitions sous les yeux et le fait d'aller au West Edmonton Mall n'en fait pas partie. C'est là le danger inhérent à ce système. Je dois admettre que pour ma part, je n'ai pas l'impression que les personnes qui ont pris cette décision aient dû en rendre compte.

**M. Lee:** Je voudrais que vous mentionniez certains principes qui pourraient nous orienter. Je suis d'accord avec ce que vous dites au sujet du West Edmonton Mall, et qu'il y a eu un moment donné une erreur de jugement.

**M. Newark:** Si vous le permettez c'est plus qu'une erreur de jugement. C'est une infraction de la politique en vigueur.

**M. Lee:** D'accord.

**M. Newark:** Et il faut se demander pourquoi.



[Text]

**Mr. Lee:** Someone there made a very serious mistake.

Mr. Ingstrup said in April, in addition to what you have quoted, that "Corrections Canada had reinforced the importance of policies and procedures". Now, as a Crown attorney, you see some of the weakness, you see some of the leaks, you see some of the mistakes. This was only a couple of months ago, but have you noticed in your work in Alberta that there has been a change? Has the Correctional Service of Canada reinforced the importance of policies and procedures?

**Mr. Newark:** No, sir. I do not mean to say that I have noticed that there has not been. It is simply business as usual. I will just shift gears for one second. At about the same time, Mr. Gibson, as the chairman of the National Parole Board, spoke to you and then apparently went outside and lamented over the fact that the parole authorities were exercising greater caution releasing individuals and that he would encourage them to release more individuals. It does not sound to me as if there has been a change of perspective.

**Mr. Lee:** If I am not mistaken, recent statistics have shown a reduction in the volume or frequency of releases. My first reaction as a taxpayer was it is going to cost me a lot more money. I have to accept that the reason for the correction system being there is to keep the bad apples in, and if that costs me more money, it is money well spent.

**Mr. Newark:** Could I respond to that?

**Mr. Lee:** Sure.

• 0940

**Mr. Newark:** If because of the Gingras and Legere cases people who might otherwise benefit from parole are not getting it, that is a real mistake. I am not suggesting that we eliminate parole and cut back on everybody. It is very expensive to keep people in prison. It is less expensive to keep them outside or to attempt to monitor them outside. It is a question differentiating between individuals who have demonstrated by their past conduct that they are good or bad risks. Second, in terms of it costing more, I am not sure the kinds of things I am talking about will cost more.

I have worked in the courts on a day-to-day basis for about 10 years, and in my opinion three kinds of people come before the courts. The first group is often socially disadvantaged—they are not very bright, they were raised in circumstances where they did not have a lot of guidance or upbringing. Those people are generally rehabilitatable. You can show them that there is a better way to do things. Part of that often includes taking their liberty away from them for a while, which is unpleasant.

The second group is there because they hang around with the wrong people, often with the first group. That constitutes the overwhelming majority of people who come before the courts.

[Translation]

**M. Lee:** Quelqu'un a fait une grave erreur.

M. Ingstrup a déclaré en avril, outre les propos que vous avez cités, que le Service correctionnel du Canada a confirmé l'importance de la politique et des procédures en vigueur. En tant que procureur de la Couronne, vous avez décelé certaines lacunes, certaines faiblesses, certaines erreurs. Cela s'est passé il y a à peine deux mois, mais avez-vous remarqué certains changements au cours de votre étude, en Alberta? Le Service correctionnel du Canada a-t-il vraiment mis l'accent sur l'importance de la politique et des procédures?

**M. Newark:** Non. Je n'ai rien remarqué de spécial. Les choses continuent selon le train-train habituel. Je voudrais parler pendant un instant d'une autre question. À la même époque environ, M. Gibson, président de la Commission nationale des libérations conditionnelles, a comparu devant le comité et une fois à l'extérieur, il a dit regretter que l'administration des libérations conditionnelles fasse preuve d'une plus grande prudence avant de mettre certaines personnes en liberté et qu'il souhaiterait qu'un plus grand nombre de détenus soient relâchés. Ce genre de remarque ne reflète guère un changement d'attitude, à mon avis.

**M. Lee:** Si je ne m'abuse, les statistiques récentes révèlent une diminution du nombre de mise en liberté. En tant que contribuable, ma première réaction a été de me dire que cela allait me coûter plus cher. Je dois accepter que la raison d'être du système correctionnel est de mettre les mauvais éléments sous les verrous, et si cela doit me coûter plus cher, c'est une dépense justifiée.

**M. Newark:** Puis-je répondre à cette remarque?

**M. Lee:** Bien entendu.

**M. Newark:** Si, en raison des affaires Gingras et Legere, des gens qui pourraient profiter d'une libération conditionnelle en sont privés, c'est une véritable erreur. Je ne propose pas de changer complètement les mises en liberté conditionnelles. Cela coûte très cher de garder les gens en prison. Il est moins onéreux de les relâcher ou d'essayer de les surveiller à l'extérieur du système carcéral. Il s'agit d'établir une distinction entre les personnes qui, par leur comportement passé, ont prouvé qu'elles présentaient plus ou moins de risques. En second lieu, pour ce qui est des dépenses en cause, je ne pense pas que les initiatives dont je parle coûteront davantage.

Je travaille tous les jours dans les tribunaux depuis une dizaine d'années et, à mon avis, il y a trois catégories de personnes qui se présentent devant les juges. Le premier groupe se compose souvent de personnes défavorisées au plan social—elles ne sont pas très brillantes, ont été élevées dans des circonstances où elles étaient livrées à elles-mêmes. Ces personnes peuvent être réadaptées en général. On peut leur expliquer qu'il y a une meilleure façon de se comporter. À cette fin, il faut souvent les priver pendant un certain temps de leur liberté, ce qui est désagréable.

Le second groupe se compose de personnes qui ont des mauvaises fréquentations, ce qui est aussi souvent le cas du premier groupe. Ce groupe représente la grande majorité des gens qui se présentent devant les tribunaux.



## [Texte]

The problem is with the third group of people. They are there because they are anti-social and this is manifested in what we call criminal acts, and nobody knows the weaknesses of the system better than these people. I have seen people laugh at their sentences because they know they will serve one-sixth of it. Nobody knows the weakness of the system better than those people. As a Crown attorney of 10 years experience, I can tell you that those are the people who, if they knew the next time they committed a crime they would serve every single day of their sentence, would be deterred. Not all of them, but some of them would be deterred, because they would know that the weakness of the system had been taken out. Humanity taken to an extreme can become weakness. You do not want to eliminate the humanity of the system —

**The Chairman:** I have a supplementary to that, Mr. Newark. Do you not believe that if judges knew that there was no parole, mandatory supervision or early release, they might just shorten the sentences?

**Mr. Newark:** Unquestionably, although —

**The Chairman:** What have we accomplished then?

**Mr. Newark:** First, it is an error of law for me to discuss the truth about early release in a courtroom.

I had a very disturbing case. I suppose it was one of the cases that made me think about what I was doing and to a certain extent launched me on my second career. The individual was a repeat child molester, it was his third conviction. He was diagnosed as a pedophile, incurable. He did not think he was doing anything wrong. As he put it, he liked to see little girls pee. I asked the judge, do you not want to know what your sentence means? This guy was preying on little girls in a park in my judicial district in the riding right next to ours. Obviously the issue was the protection of the public. I asked the judge, a very bright and caring individual, if he wanted to know what his sentence meant. Do we, the public, not have a right to have you know what the sentence means? It was an error of law for me to say that.

I do not dispute that most judges have in mind. . . although in many instances there are wildly different calculations as to what the actual sentence means. I am enough of a realist to recognize that this is the case. Please do not lose sight of the fact that I am not in any sense recommending the abolition of parole, but the abolition of mandatory supervision while maintaining discretionary parole.

**Mr. Lee:** You are recommending that we remove the mandatory supervision provisions and replace it with a procedure that would permit release through a finer screen —

## [Traduction]

Le problème est lié au troisième groupe de contrevenants. Ils sont là parce qu'ils ont un comportement anti-social, lequel se manifeste par les actes criminels, et personne ne connaît mieux qu'eux les lacunes du système. J'ai vu des condamnés rire lorsque le juge annonçait leur peine parce qu'ils savaient qu'ils n'en serviraient qu'un sixième. Personne ne connaît mieux que ces gens-là les lacunes du système. En tant que procureur de la Couronne ayant 10 ans d'expérience, je peux vous dire que ce sont ces contrevenants qui hésiteraient avant de récidiver s'ils savaient que la prochaine fois qu'ils vont commettre un acte criminel, ils purgeraient leur peine jusqu'à la dernière journée. L'effet de dissuasion s'exercerait sur certains d'entre eux, sinon tous, car ils sauraient que l'on a supprimé les lacunes du système. La compassion humanitaire devient une faiblesse si on la pousse à l'extrême. Loin de moi l'idée de supprimer le caractère humanitaire du système. . .

**Le président:** J'ai une question supplémentaire, monsieur Newark. Pensez-vous que si les juges savaient qu'il n'y a plus de libération conditionnelle, de mise en liberté sous surveillance obligatoire ou de mise en liberté anticipée, ils se contenteraient d'infliger des peines moins longues.

**M. Newark:** Cela ne fait aucun doute, quoi que. . .

**Le président:** Qu'aurions-nous accompli dans ces conditions?

**M. Newark:** Tout d'abord, je n'ai pas le droit de discuter du bien-fondé d'une mise en liberté anticipée dans une salle de tribunal.

J'ai été confronté à une affaire très troublante. C'est l'une de ces affaires qui m'a fait réfléchir à mes activités et m'a dans une certaine mesure incité à entreprendre ma deuxième carrière. La personne en question en était à sa troisième condamnation pour agression contre les enfants. On l'a diagnostiquée comme un pédophile incurable. Il n'avait pas l'impression de faire quoi que ce soit de mal. Comme il le disait, il aimait simplement voir des petites filles faire pipi. J'ai demandé au juge s'il ne voulait pas savoir ce que signifiait la peine qu'il allait infliger. Ce gars-là s'attaquait à des petites filles dans un parc situé dans mon district judiciaire, dans la circonscription adjacente à la nôtre. De toute évidence, il s'agissait avant tout de protéger le public. J'ai demandé au juge, un homme très brillant et compatissant, s'il voulait savoir ce que signifiait sa peine. Est-ce que nous, en tant que membres du public, n'avons pas le droit de vous faire comprendre le sens de cette peine? Ce genre de propos était une erreur de droit de ma part.

Je ne conteste pas que la plupart des juges cherchent à . . . même si dans bien des cas on estime de façon très différente ce que représente la peine infligée. Je suis suffisamment réaliste pour le comprendre. Il ne faut pas perdre de vue le fait que je ne recommande nullement l'abolition de la libération conditionnelle, mais je souhaite qu'on supprime la mise en liberté sous surveillance obligatoire tout en conservant le système de la libération conditionnelle discrétionnaire.

**M. Lee:** Vous recommandez de supprimer les dispositions relatives à la libération sous surveillance obligatoire et de les remplacer par une procédure permettant l'élargissement des détenus après un examen minutieux. . .



[Text]

**Mr. Newark:** Basically, yes.

**Mr. Lee:** —or a set of rules that would exclude from early release those who fit a certain statistical category. Is that not similar to the system we currently use to deal with judicial interim release prior to a conviction? Is there not a tighter system there?

• 0945

**Mr. Newark:** I think you are referring, sir, to reverse onus sections that deal with somebody who commits an offence while out on bail. In this case, yes, we do that. There is effectively a reverse onus on somebody who commits an indictable offence while awaiting trial on another offence.

**Mr. Lee:** Is there not provision for the Crown attorney to come forward in a case where he believes it would not be in the public interest to release an accused?

**Mr. Newark:** Absolutely.

**Mr. Lee:** Without reference to anything specific in the statute, there is a section that permits this to occur.

**Mr. Newark:** Sure; it is the very basic bail section. Bail is essentially granted or denied. There is an onus on the Crown to show cause. That is why it is called a “show cause” hearing.

There are two grounds. The primary ground is that the person is not going to show up in court. The secondary ground is the public interest, including the substantial likelihood that the accused, if released, would commit a further offence.

What occurs there is that you go through the individual's criminal record and say that this guy has 38 previous convictions, all every two months—that sort of thing. He has all these B and E's, and there he is again on another break and enter. It appears that this individual is likely simply a criminal.

**Mr. Lee:** The tilt of the interim release provisions of the Code are in favour of release.

**Mr. Newark:** That is correct.

**Mr. Lee:** But that is a mechanism intended to redress cases where there is a public interest. That is like a devil's advocate role. There is nothing like that in the corrections system. There is no one in the corrections system subjecting decisions on early release or mandatory supervision to that type of scrutiny. Maybe there is someone like that. . .

**Mr. Newark:** I will point out two things here. First of all, this is not a discretionary thing in mandatory supervision. You reach the two-thirds point and, as Justice Scollin put it, having stabbed the warden, you get out. It is a statutory right. It is nothing other than that. We should never lose sight of that fact. Secondly, there is some component in the amendments in 1986 in Bill C-42 or Bill C-43.

[Translation]

**M. Newark:** Cela revient à ça, en effet.

**M. Lee:** . . . ou une série de règles en vertu desquelles ceux qui tombent dans une certaine catégorie statistique n'auraient pas droit à une libération anticipée. Est-ce que ce système n'est pas semblable à celui actuellement en vigueur dans le cas des mises en liberté provisoires avant une condamnation? N'est-il pas plus strict?

**M. Newark:** Je pense que vous faites référence aux dispositions qui renversent la règle de la preuve dans le cas de celui qui commet une infraction pendant une libération sous caution. C'est effectivement la règle qui s'applique. Il y a inversion de la règle de la preuve lorsque quelqu'un commet un acte criminel pendant qu'il est en attente de son procès pour une autre infraction.

**M. Lee:** N'est-il pas prévu que le procureur de la Couronne intervienne lorsqu'il estime qu'il ne serait pas dans l'intérêt public de libérer un accusé?

**M. Newark:** Absolument.

**M. Lee:** Je ne connais pas exactement l'article de la loi, mais il existe une disposition qui prévoit ce genre d'intervention.

**M. Newark:** Absolument; c'est la disposition concernant la mise en liberté sous caution, qui peut être accordée ou refusée. La Couronne doit justifier sa décision au cours d'une audience particulière.

Il existe essentiellement deux motifs. Tout d'abord, on peut craindre que l'accusé ne se présente pas devant le tribunal. Deuxièmement, on tient compte de l'intérêt public, notamment du fait qu'en cas de mise en liberté, l'accusé risque fort de récidiver.

On étudie le casier judiciaire de l'accusé et on considère que s'il a déjà été condamné à 38 reprises, à peu près tous les deux mois, pour des vols par effraction, et qu'il est encore une fois accusé de la même infraction, c'est tout simplement un criminel.

**M. Lee:** En fait, la plupart des dispositions du Code sur la mise en liberté provisoire sont favorables à cette mise en liberté.

**M. Newark:** C'est exact.

**M. Lee:** Mais il existe un mécanisme de réparation en fonction de l'intérêt public. Quelqu'un se fait, en quelque sorte, l'avocat du diable. On ne trouve rien de tel dans le système correctionnel. Personne ne soumet les décisions concernant la libération anticipée ou la surveillance obligatoire à ce genre de contrôle. Peut-être y a-t-il quelqu'un qui. . .

**M. Newark:** Je voudrais vous dire deux choses. Tout d'abord, il n'y a pas de pouvoir discrétionnaire dans les décisions concernant la surveillance obligatoire. Lorsque le détenu a purgé les deux-tiers de sa sentence, il est mis en liberté, même s'il a poignardé le directeur de la prison, comme l'a dit le juge Scollin. C'est un droit prévu dans la loi. Il n'y a rien d'autre. Voilà un élément qu'on ne devrait jamais oublier. Deuxièmement, il faut aussi tenir compte des modifications du projet de loi C-42 ou C-43 de 1986.



*[Texte]*

At this point, I can say that I will give to your clerk, Mr. Chairman, essentially Bill C-42 and Bill C-43 of Statutes Canada 1986. When I prepared the report, I simply gave the textbook I had used that had the statutes in it. There is a misprint in the textbook. The statute you have in there is not completely inaccurate, but it does not have the amendments in it.

In that bill there is some provision for moving away from automatic release on mandatory supervision of people deemed to be dangerous kinds of offenders under the existing legislation. If such a study was conducted—as I am recommending—I think you would find just how frequently that is applied.

All I am suggesting is that in reality, the criteria involved do not specifically include, for example, a differentiation between, as I put it, the kid who goes in and does armed robbery with a knife on his first one, and someone who has 15 of them and keeps committing armed robberies when we let him go. I think we should make that differentiation.

**Mr. Lee:** I had the opportunity of meeting with you yesterday, sir. One of the issues you raised—and I thought it was a quite decent point you made—was that our statistical tracking, our procedural address of the bad apples in the system, is not functioning well.

**Mr. Newark:** Not in my view.

**Mr. Lee:** That is right. I do not know whether it is partly because we have some federal and some provincial. . . Do you have specific recommendations? I know your report makes reference to that, but would you care to review your proposals to tighten up statistically as we track these individuals through the system?

**Mr. Newark:** Yes, sir. What is necessary is an interface of the different agencies that monitor the criminal justice process and keep their statistics. I found in my own province a necessity to interface.

I am going to slide into acronyms, because I do not know the full names of the computer systems. There is our CAPS system, the court system itself, CJS, criminal justice system, COMIS, the corrections system. It is only by interfacing those systems together, the basic information, that you could, for example, determine the offence date and relate it back to an individual on a previous sentence. One of the systems might only monitor by conviction dates. In the Bluehorn and Gladue cases, which were brutal murders, the individual was on the federal portion of release, so we did not count that portion. If you just took the COMIS statistics, you would not get that picture.

*[Traduction]*

Je vous signale, monsieur le président, que je vais transmettre les projets de loi C-42 et C-43 des lois du Canada de 1986 au greffier. Lorsque j'ai rédigé ce rapport, je me suis servi d'un document où les lois étaient reproduites, mais ce document comportait une erreur d'impression. La loi que vous trouvez ici n'est pas tout à fait exacte; elle n'indique pas les amendements qui ont été apportés.

Une disposition du projet de loi prévoit une dérogation au principe de la mise en liberté automatique sous surveillance obligatoire pour les personnes qui sont considérées comme dangereuses en vertu de la législation actuelle. Si l'on procédait à l'étude que j'ai recommandée, vous verriez la fréquence de ce genre de situation.

J'ai voulu dire essentiellement qu'en réalité, les critères retenus ne permettent pas de faire la différence entre un jeune qui commet pour la première fois un vol à main armée avec un couteau, et quelqu'un qui en est à sa quinzième infraction, et qui commet de nouveau une attaque à main armée à chaque fois qu'on le libère. Je pense qu'il faut faire une différence entre les deux.

**M. Lee:** Je vous ai rencontré hier, monsieur. Vous avez notamment déclaré, de façon tout à fait convaincante, que les formules statistiques, la procédure qui devrait permettre de repérer les mauvais éléments de la société ne donnent pas de bons résultats.

**M. Newark:** Du moins, à mon avis.

**M. Lee:** C'est exact. Je ne sais pas si c'est à cause de la répartition entre la compétence fédérale et la compétence provinciale. . . Avez-vous des recommandations particulières à formuler dans ce domaine? Je sais que vous en parlez dans votre rapport, mais pourriez-vous nous parler de vos propositions concernant le resserrement des moyens statistiques permettant de repérer ce genre d'individus?

**M. Newark:** Oui, monsieur. Ce qu'il faut, c'est assurer des interfaces entre les différents organismes qui surveillent le fonctionnement de la justice pénale et qui tiennent des statistiques. J'ai constaté dans ma propre province la nécessité de mettre en place ce genre d'interface.

Je vais utiliser des sigles, car je ne connais pas les noms de tous les systèmes d'informatique. Il y a le système CAPS, c'est-à-dire le système informatisé des tribunaux, le CJS, c'est-à-dire le système de la justice pénale, et le système COMIS, du secteur correctionnel. Mais il faudrait absolument mettre des interfaces entre tous ces systèmes pour être en mesure, par exemple, de voir la période qui sépare deux infractions commises par la même personne. Chaque système ne permet de contrôler que les dates des condamnations. Dans les affaires Bluehorn et Gladue, où des crimes particulièrement violents avaient été commis, les personnes en cause en étaient à la partie de leur libération relevant de la compétence fédérale, si bien qu'il n'en a pas été tenu compte. Si on s'en tient aux statistiques du système COMIS, on ne peut pas avoir une vue globale de la situation.



[Text]

[Translation]

• 0950

I think it would make very interesting reading that there is that necessity to interface people who keep the statistics and put it all together so that we get an accurate picture in the entire country. To my knowledge, that has never been done. I think it is long overdue.

**The Chairman:** Have you read the report we tabled recently in the House of Commons called "Taking Responsibility"?

**Mr. Newark:** I have seen portions of it, but I have not read the entire report.

**The Chairman:** Do you know the 97 recommendations we made in that?

**Mr. Newark:** Is this from the Daubney...?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Newark:** I testified at it, sir. I have a copy of it. I have gone through it.

**The Chairman:** I just wondered if you had thought that any of those recommendations might assist in the problems that the Correctional Services have.

**Mr. Newark:** I would have to have the document in front of me to give you an informed answer. I testified in Edmonton as a representative of the Alberta Crown Attorneys Association, and as a private citizen as well. My guess is that there will be recommendations in there that will be very helpful.

**Mr. Harvey (Edmonton East):** With the indulgence of the Chair and the committee, I would like to give the first half of my 15 minutes to Mr. Kilgour, who is not at this point representing any political party. He has a keen interest in some of the matters referred to by Mr. Newark. So with your kind indulgence, I would like to do that.

**The Chairman:** I am quite sure we can do that, although we could recognize Mr. Kilgour on our second round.

**Mr. Kilgour (Edmonton Southeast):** Unfortunately, I have to leave fairly soon.

**The Chairman:** Fine, we would like to hear what you have to say.

**Mr. Kilgour:** Mr. Newark, can you tell us for the record what pressures you might be under from your minister or your department with respect to speaking here this morning?

**Mr. Newark:** I am here as a private citizen, sir. Some people take their holidays in Arizona or Hawaii. I put a suit on and come and appear before you. My wife did not understand that. She is back home. The minister is more concerned about the truth coming out than about any difficulties that may be caused. It is a difficult situation, because I am speaking on topics involving criminal justice. I wish to make it clear that I am here as a private citizen. Put it this way, when I left on Sunday I was still a Crown attorney and I expect to be one when I go back.

Il serait très intéressant de mettre en contact tous les services qui tiennent des statistiques, de façon à mettre ces statistiques en commun et d'obtenir une image exacte de la situation à l'échelle du pays. À ma connaissance, cela n'a encore jamais été fait, et je pense qu'il est grand temps de le faire.

**Le président:** Avez-vous lu le rapport que nous avons récemment déposé à la Chambre des communes, et qui s'intitule «des responsabilités à assumer»?

**M. Newark:** J'en ai vu certaines parties, mais je ne l'ai pas lu intégralement.

**Le président:** Avez-vous eu connaissance de nos 97 recommandations?

**M. Newark:** S'agit-il du rapport Daubney?

**Le président:** Oui.

**M. Newark:** Je témoignais au cours de la préparation de ce rapport. J'en ai une copie et je l'ai parcourue.

**Le président:** À votre avis, les recommandations de ce rapport pourraient-elles faciliter la recherche des solutions aux problèmes des Services correctionnels?

**M. Newark:** Il faudrait que je puisse consulter de nouveau ce document pour vous répondre en toute connaissance de cause. J'ai comparu à Edmonton en tant que représentant de l'Association des procureurs de la Couronne de l'Alberta et à titre privé. Je pense que certaines des recommandations du rapport devraient être très utiles.

**M. Harvey (Edmonton-Est):** Si la présidence et les membres du Comité m'y autorisent, je voudrais consacrer la moitié de mes 15 minutes à monsieur Kilgour, qui ne représente aucun parti politique actuellement. Il s'intéresse de près aux questions évoquées par M. Newark. Donc, si vous me le permettez, je voudrais procéder ainsi.

**Le président:** Je suis sûr que nous pouvons le faire, mais peut-être pourrions-nous donner la parole à monsieur Kilgour lors du deuxième tour de questions.

**M. Kilgour (Edmonton Sud-Est):** Malheureusement, je vais devoir partir bientôt.

**Le président:** Et bien nous sommes prêts à vous écouter.

**M. Kilgour:** Monsieur Newark, pouvez-vous parler publiquement des pressions auxquelles vous avez été exposé de la part de votre ministre ou de votre ministère à l'occasion de votre comparution de ce matin devant notre Comité?

**M. Newark:** J'interviens ici, à titre privé, monsieur. Il y en a qui prennent leurs vacances en Arizona ou à Hawaï. Moi, j'ai mis un costume et je suis venu témoigner devant votre Comité. Ma femme n'a pas compris pourquoi j'agissais ainsi. Pour le ministre, la vérité importe plus que les difficultés qui pourraient résulter de mon intervention. C'est une situation délicate, car j'aborde des sujets qui mettent en cause la justice pénale. Je voudrais indiquer clairement que j'interviens ici à titre privé. Disons que lorsque je suis parti dimanche dernier, j'étais toujours procureur de la Couronne, et j'espère bien l'être encore à mon retour.



[Texte]

**Mr. Kilgour:** At the outset you use the phrase “wilfully negligent”. May we take it that someone you know and trust who has seen the full uncensored version of the Weir report has passed that on?

**Mr. Newark:** You may.

**Mr. Kilgour:** You do not wish to identify that person, I assume, because he might be subject to a prosecution under the Privacy Act.

**Mr. Newark:** That is correct, sir.

**Mr. Kilgour:** Do you know how much the former warden was given in his golden handshake?

**Mr. Newark:** I have only second-hand knowledge of that.

**The Chairman:** He received the golden handshake after having been transferred to another position.

**Mr. Newark:** The golden handshake is a phrase in vogue in the legal community. I did not originate the phrase. I do not remember where I heard it the first time. The Weir report was rather damning, in my view. That is the description that has been used to apply to it. I do not know the specifics.

• 0955

**Mr. Kilgour:** For those people who have not had a chance to read your report, can you give us the highlights by page or stress the points you would really like to make sure we focus on?

**Mr. Newark:** At the beginning of the introduction portion is the statement of principle, which is that the protection of the public is paramount. In fact, as I put it:

The criminal justice system exists to protect the public. It has no other purpose. There may be many means or tools that can be used, but they are just that and no more. Its function is not to right social wrong, redistribute income, educate, punish, or any otherwise laudatory aim, save protecting the public that endows it with authority and for whom it must ultimately and specifically serve.

That is the essence of what I believe is accurate. Mr. Kilgour, I refer you to probably hundreds of court decisions over the years that specified this is the function of the criminal justice system.

There are also comments in the report in relation to the Legere case, not so much about the specifics of it, but some of the disturbing similarities that I believe have been the subject of comment or discussion in this committee about the prisoner profile books going missing in both instances. Indeed, I even took a quote from this report:

The major thrust of the Atlantic institutions programmes is to prepare the clients for transfer to reduced security or return to the community. Such programmes are organized around educational personal development and occupational development.

[Traduction]

**M. Kilgour:** Au début de votre intervention, vous avez parlé de négligence délibérée. Pouvons-nous en déduire que vous tenez cela de quelqu'un en qui vous avez entière confiance, qui a lu la version intégrale du rapport Weir et qui vous en a fait part?

**M. Newark:** Oui, vous le pouvez.

**M. Kilgour:** Je suppose que vous ne souhaitez pas nous dire qui est cette personne, car elle pourrait faire l'objet de poursuites en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels.

**M. Newark:** C'est exact, monsieur.

**M. Kilgour:** Savez-vous combien un ancien directeur de prison a touché comme cadeau de départ?

**M. Newark:** Je n'en ai entendu parler que de façon indirecte.

**Le président:** Il a reçu un cadeau de départ après avoir été muté à un autre poste.

**M. Newark:** Il est beaucoup question de cadeau de départ dans les milieux juridiques. Ce n'est pas moi qui en ai parlé le premier. Je ne me souviens plus lorsque j'en ai entendu parler pour la première fois. À mon avis, le rapport Weir était assez accablant. C'est du moins ce qu'on en a dit. Mais je n'en connais pas les détails.

**M. Kilgour:** Pour le bénéfice de ceux qui n'ont pas eu la chance de lire votre rapport, pouvez-vous nous en donner les grandes lignes ou nous indiquer sur quoi il nous faudrait particulièrement nous arrêter?

**M. Newark:** Au début de mon rapport, c'est-à-dire dans l'introduction, vous trouverez l'énoncé de principe, à savoir que ce qui est primordial, c'est de protéger la population. Voici ce que je dis:

Le système de justice pénale a été mis en place uniquement pour assurer la protection du public. On peut à cette fin recourir à de nombreux outils, mais ce ne seront toujours que des outils. Le système ne vise pas à redresser les torts, à mieux répartir les revenus, à former ou à punir, ni à atteindre un autre but louable, si ce n'est exclusivement de protéger le public qui lui a conféré ce mandat et qu'il doit expressément servir.

En gros, voilà ce en quoi je crois. Monsieur Kilgour, je vous renvoie à toute une jurisprudence de centaines de jugements qui, au cours des ans, ont précisé que c'était là la fonction principale de la justice pénale.

Dans mon rapport, je commente également l'affaire Légère, non pas tellement sur le fond, mais surtout à cause des ressemblances perturbantes dont votre comité a déjà fait mention, à savoir que, dans les deux affaires qui nous intéressent, les profils des détenus avaient disparus. Je me suis même permis de citer le rapport interne:

Les programmes en place à l'établissement de l'Atlantique visent principalement à préparer les détenus à un transfert dans un établissement à sécurité réduite ou à une réinsertion dans la société. Ce genre de programmes portent généralement sur la formation personnelle et la formation professionnelle.



[Text]

I went on to say that:

The primary thrust of the Atlantic institution, or any other correctional facility, the Correctional Service of Canada or the National Parole Board, is the protection of the public, and perhaps had that remained uppermost in the minds of the Correctional Service of Canada staff at the Atlantic institution in May of 1989 Alan Legere would never have escaped, the full consequences of which are not yet known at the time of this report.

The proposals in the report itself, as I mentioned in the first group, are about doing this study. I do not expect I am going to get a whole lot of opportunities to come before lawmakers and give my views. So while I was urging the study, I thought I would take the opportunity to give you my thoughts on it and hence the second part about the specifics. The second idea is of course the repeal of mandatory supervision.

**Mr. Harvey:** What page are you at now?

**Mr. Newark:** It is part 2, which is the repeal of mandatory supervision at page 9. You will see in individual records. . . Perhaps I could also indicate that in the first record there was also an error in relation to some of the material sent to you.

**Mr. Kilgour:** Is that is on page 17?

**Mr. Newark:** I am now specifically referring to the first record attached to the back of the first appendix.

I would just ask the hon. members that this name also be blacked out. This individual is before the courts. As you can see from the record, there are multiple convictions. I think certainly out of an abundance of caution the name should be blacked out.

**Mr. Kilgour:** All the other names in the index as well. . . ?

**Mr. Newark:** No, the other names are not before the courts with one other exception. I do not want to identify the individual's name, but you will find in the indices an individual identified as Mr. Ditchuk. It is the individual immediately following him whose name should also be blacked out, because he is currently before the courts. He was on mandatory supervision for the sixth time. He is currently awaiting trial on charges of murder and two armed robberies. I think out of an abundance of caution those should be blacked out. It is appropriate.

The third part at the bottom of page 11 deals with temporary absences and proposals in relation to changing the structure of temporary absence. I read with great interest some of the remarks of Mr. Ingstrup in answer to questions from Mr. Nunziata of your committee about the lack of success of a temporary absence program. The idea came back that we could abolish the whole program but we only have 30 or so failures a year. With respect, I think that is silly. Frankly, you can change the kinds of conditions or people who are eligible for temporary absence without eliminating the whole program.

[Translation]

Voici ensuite ce que j'explique:

Le but premier de l'établissement de l'Atlantique, ou de tout autre organisme correctionnel, du Service correctionnel du Canada ou de la Commission nationale des libérations conditionnelles, est de protéger le grand public. Si le personnel du Service correctionnel en place à l'établissement de l'Atlantique s'en était souvenu en mai 1989, Alan Legere ne se serait jamais évadé. Toutes les conséquences de cette évasion ne sont d'ailleurs pas encore connues au moment de la rédaction du présent document.

Comme je l'ai déjà dit, le rapport propose qu'une étude soit effectuée. Comme je n'aurai sans doute plus très souvent la possibilité de faire valoir mon point de vue devant les législateurs, j'en ai profité pour vous faire mes doléances de façon générale—d'où l'idée d'une étude—et de façon plus particulière, dans la deuxième partie. Quant à ma deuxième recommandation, c'est de supprimer carrément la libération sous surveillance obligatoire.

**M. Harvey:** A quelle page êtes-vous?

**M. Newark:** J'en suis à la partie 2, page 10, à la liberté sous surveillance obligatoire que je propose d'abolir. Puisque j'ai parlé des casiers judiciaires, je voudrais vous signaler une petite erreur dans le premier dossier que j'ai mentionné.

**M. Kilgour:** A quelle page êtes-vous?

**M. Newark:** Je vous renvoie spécifiquement aux casiers judiciaires qui forment la première annexe.

Puis-je demander aux membres du comité de noircir un des noms, étant donné que le prévenu subit actuellement son procès? Vous voyez, d'après le casier judiciaire, qu'il s'agit d'un multirécidiviste. Mais je pense que nous serions sages de supprimer son nom.

**M. Kilgour:** Et tous les autres noms à l'annexe aussi?

**M. Newark:** Non, c'est la seule exception: le cas des autres individus n'est pas devant les tribunaux. Sans vouloir nommer le prévenu, je voudrais préciser qu'il s'agit de l'individu dont le dossier suit celui d'un certain Ditchuk. Comme le cas de cet individu est encore sub judice, je vous demanderais de supprimer son nom. L'individu en question avait été relâché sous surveillance obligatoire pour la sixième fois. Il attend actuellement son procès et est accusé de meurtre et de deux vols à main armée. Il me semble plus sage de faire preuve d'excès de prudence et de supprimer son nom.

À la partie 3, absence temporaire, je propose de changer la structure de cette absence temporaire. J'ai lu avec grand intérêt les réponses de M. Ingstrup à une question que lui posait M. Nunziata lors d'une séance de votre comité au sujet de l'échec du programme d'absence temporaire. D'après ce que j'ai pu en dégager, on semblait dire qu'il était inutile d'abolir le programme, puisqu'on ne comptait que 30 échecs à peu près par année. Je pense que c'est tout à fait stupide, comme réponse. Vous pouvez modifier les conditions qui permettent de se qualifier pour une absence temporaire sans éliminer tout le programme.



[Texte]

• 1000

For example, the recommendations I made are that some individuals, by the offences they commit, should be disentitled to a temporary absence—like Daniel Gingras. Sorry, one of the consequences you suffer when you kill people is that you do not get to go to West Edmonton Mall, or you do not get to go to a class, or you do not get to go to a funeral.

The other one that I suggested was in relation specifically to Alan Legere, which is that it replace the medical temporary absence with emergency medical life-threatening situations.

Contrary again to what was relayed to you originally by Mr. Ingstrup, the portion of the report into Legere's escape indicates that he had an ear infection and in fact that he was insistent, Legere himself, on receiving treatment. With the greatest respect, I think when you kill people and you have a boo-boo in your ear, you have to wait until somebody comes to see you; that should be a consequence of it.

So those are restrictions, frankly, that I would place on escorted temporary absences. And I might add, if those were in place and were followed, neither Gingras nor Legere would have statutorily qualified for an ETA.

Having repealed mandatory supervision, as is my hope, what would be left is parole as a general entity. Again, I simply picked the numbers and right now it is at one-sixth you can get day parole, one-third full parole. The numbers can be whatever the legislators choose them to be, and I would simply make statutory exceptions to them. There are schedules of offences. The bottom line of it all is it is based on your past conduct. If we had let you go early several times in the past and you re-offended while on that early release, at some point we say that is enough. Do not forget, it is not retroactive, you have to commit another criminal offence to have this qualify for you. So if that has happened, you would be disentitled to early release. Again, the numbers could be two times previously, three times previously.

Second, there should be a disentitlement for the nature of the kinds of offences that individuals commit, if I may put it that way. For those, they should also be disentitled statutorily. If for example somebody has raped three times, we have convicted them, at some point we should say you are not a good risk for early release.

Those, essentially, sir, are the highlights, in a sense, of legislation.

**Mr. Harvey:** Mr. Newark, I should like to read you a couple of things. The first is from the testimony before this committee last week, to which you have already alluded. I am quoting from the initial transcript of the testimony; it starts, "Mr. Domm"—and this is with Mr. Leadbeater and Mr. Grace before the committee. The "they" refers to the Privacy Commissioner and his staff and the "it" is the Weir report. Mr. Domm asks:

[Traduction]

Par exemple, dans les recommandations que j'ai faites, je disais que certaines personnes, en raison des délits commis devraient se voir interdire la possibilité de bénéficier d'une absence temporaire—comme Daniel Gingras. Je suis désolé, mais l'une des conséquences de la perpétration d'un meurtre, c'est de ne pas avoir la liberté d'aller se promener au *West Edmonton Mall*, ou d'aller assister à des cours, ou d'assister à des funérailles.

L'autre proposition que j'avais faite avait trait particulièrement à Alan Legere, et je voulais que l'on remplace l'absence temporaire pour des raisons médicales dans des situations d'urgence où il est question de vie ou de mort.

Contrairement à ce que vous a rapporté M. Ingstrup, la partie du rapport ayant trait à l'évasion de Legere révèle qu'il souffrait d'une infection aux oreilles et qu'il avait beaucoup insisté pour être traité. Avec tout le respect que je vous dois, je pense que lorsqu'on a tué quelqu'un et qu'on a un bobo dans son oreille, il faut attendre que quelqu'un vienne s'occuper de vous; ce devrait être l'une des conséquences de ce geste.

Pour être franc, ce sont des limites que j'imposerais aux absences temporaires sous escorte. Et j'ajouterais que si ces limites avaient été appliquées, ni Gingras ni Légère n'auraient eu droit à une absence temporaire sous escorte de par la loi.

Après avoir éliminé la surveillance obligatoire, comme je l'espère, il ne resterait plus que la libération conditionnelle en soi. À l'heure actuelle, on a droit à une libération conditionnelle de jour après avoir purgé le 6<sup>e</sup> de sa peine et à une libération conditionnelle totale au tiers de la peine. Il appartiendra au législateur d'établir les chiffres qu'il voudra, et il faudra tout simplement prévoir les exceptions dans la loi. Il y a des barèmes pour les infractions qui ont été commises. Mais en définitive, tout dépend de la conduite passée. Après avoir été libéré plus tôt plusieurs fois par le passé, et après avoir récidivé, après avoir bénéficié d'une libération anticipée, à un certain moment, on dit que c'est assez. N'oubliez pas que l'effet fait n'est pas rétroactif. Il faut commettre une autre infraction criminelle pour être assujéti à cela. Le cas échéant, on n'aurait plus droit à une libération anticipée. Je répète encore une fois que le nombre d'infractions pourrait varier.

Deuxièmement, le caractère des infractions commises devrait aussi jouer. Il faudrait prévoir dans la loi que certaines infractions éliminent la possibilité d'une libération anticipée. Par exemple, quelqu'un qui aurait violé trois fois, qui aurait été condamné, devrait être considéré comme une personne à qui il serait trop risqué d'accorder une libération anticipée.

Ce sont là essentiellement, monsieur, les principaux éléments de la loi.

**M. Harvey:** Monsieur Newark, j'aurais une ou deux choses à vous lire. La première est tirée des témoignages qui ont été rendus la semaine dernière devant notre Comité, et auxquels vous avez déjà fait allusion. Je cite le procès-verbal de la semaine dernière; cela débute par «monsieur Domm»—et c'était la séance où nous avons reçu M. Leadbeater et M. Grace. «Ils» a trait au Commissaire à la protection de la vie privée et à son personnel, et «il», a trait au rapport Weir. Monsieur Domm demande:



## [Text]

They did not see it, either before or after, or you saw it before?  
All right, you saw it before, and then did you advise them

—“them” being Corrections Canada—

that you saw nothing in the report that should have been blacked out, did you give them any advice at all?

Mr. Leadbeater: Yes, we gave the advice that there were a number of personal pieces of information that we felt could be depersonalized, that is the names of individuals taken out.

Mr. Domm: For the protection of certain people?

Mr. Leadbeater: That is right.

Mr. Domm: Other than that, there was nothing that you felt in the report that should have been blacked out, in your judgment?

Mr. Grace: No.

Mr. Leadbeater: No.

Having gone through that, I should like now to read to you a couple of excerpts from a letter written by the Solicitor General, Mr. Cadieux, to myself, dated April 3 of this year. It is in response to a letter I sent to Mr. Cadieux about the Weir report on January 8. Mr. Cadieux writes, in part:

With respect to the report prepared by Mr. Weir, the Correctional Service of Canada negotiated with the Privacy Commissioner, in order to make public as much information as possible, using section 8.(2)(m) of the Privacy Act—

Which of course is that section that grants the head of an institution the right, where it is necessary, to serve—

Mr. Newark: I know what it is, sir.

Mr. Harvey: —the public interest, to disclose more than would otherwise be disclosed.

Mr. Cadieux continues, in a separate part of the letter:

Due consideration was given to Dr. Grace's comments and subsequently a copy of the Weir report, with some portions vetted, pursuant to the Privacy Act, was released.

• 1005

I should like an expression of an opinion, if I may ask you for that, and it is this: in light of Mr. Leadbeater's and Mr. Grace's testimony before this committee last week, and in light of your knowledge of the circumstances that gave rise to the various excisions in the Weir report, would you consider Mr. Cadieux's statements in the April 3 letter to me to be misleading?

Mr. Newark: Mr. Harvey, your question is properly to Mr. Cadieux, and you know it, sir. I am not trying to be difficult with you, but I am not about to give you my opinion as to whether or not Mr. Cadieux is answering you truthfully or evasively or misleadingly. You, sir, as well as I think anybody who has heard what you have just read, will come to your own conclusions.

## [Translation]

Ils ne l'ont pas vu, ni avant ni après, ou vous l'avez vu avant eux? Très bien. Vous l'avez vu avant eux, et leur avez-vous dit

...aux représentants du Service correctionnel du Canada. . .

que vous n'avez rien vu dans le rapport qui aurait dû être masqué? Leur avez-vous dit?

Monsieur Leadbeater: Oui, nous leur avons dit qu'il y avait un certain nombre de renseignements personnels au sujet desquels il y aurait lieu de masquer les noms des personnes concernées.

Monsieur Domm: Pour garantir la protection de certaines personnes?

Monsieur Leadbeater: C'est juste.

Monsieur Domm: Outre cela, il n'y avait rien dans le rapport qui aurait dû être masqué, selon vous?

Monsieur Grace: Non.

Monsieur Leadbeater: Non.

Ceci dit, je voudrai maintenant vous lire deux extraits d'une lettre rédigée par le Solliciteur général, monsieur Cadieux, d'une lettre datée du 3 avril dernier qu'il m'a fait parvenir. C'est en réponse à une lettre que j'ai fait parvenir à M. Cadieux au sujet du rapport Weir le 8 janvier. M. Cadieux écrit, entre autres:

Au sujet du rapport rédigé par monsieur Weir, le Service correctionnel du Canada a négocié avec le Commissaire à la protection de la vie privée afin de rendre publics autant de renseignements que possible, en invoquant l'alinéa 8.(2)(m) de la Loi sur la protection des renseignements personnels. . .

L'article qui confère évidemment au directeur d'une institution le droit, lorsque la chose est nécessaire, dans l'intérêt du public. . .

M. Newark: Je sais de quoi il s'agit, monsieur.

M. Harvey: . . .de divulguer davantage de renseignements qu'en d'autres circonstances.

Dans une autre partie de sa lettre, M. Cadieux poursuit en disant:

Après avoir considéré les observations formulées par monsieur Grace, on a consenti à transmettre une copie du rapport Weir, après en avoir masqué certaines parties, selon les termes de la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Je voudrais, si vous le voulez bien, vous demander votre avis sur la question suivante: Vu ce qu'ont dit M. Leadbeater et M. Grace la semaine dernière à notre comité, et vu votre connaissance de la situation qui a entraîné la suppression de plusieurs éléments du rapport Weir, pensez-vous que les déclarations que fait M. Cadieux dans la lettre qu'il m'a adressée le 3 avril sont fallacieuses?

M. Newark: Monsieur Harvey, votre question s'adresse à M. Cadieux, vous le savez très bien. Je ne veux pas refuser de collaborer avec vous mais je n'ai pas l'intention de vous donner mon avis quant au fait de savoir si M. Cadieux vous répond avec sincérité, de façon évasive ou en cherchant à vous tromper. Vous pourrez tirer vos propres conclusions comme, je pense, toute personne qui a entendu ce que vous venez de lire.



[Texte]

**Mr. Harvey:** Well, let me ask you this. Had you received that letter from Mr. Cadieux, would you have been satisfied with it?

**Mr. Newark:** Mr. Cadieux did not write to me, sir.

**Mr. Harvey:** I cannot imagine why not.

**An hon. member:** Good point.

**Mr. Harvey:** That probably consumes my three minutes.

**The Chairman:** Go ahead. It is very interesting, Mr. Harvey. Please proceed. Well, would you wish to proceed or would you like to go to the second round? There are other questioners.

**Mr. Harvey:** We established here a nice discreet point. I think we will let it go for the time being.

**Mr. Domm:** First of all, let me express my appreciation, and I am sure the appreciation of the other members of the committee, for the effort and the time you have spent in preparing backgrounds of information in order to try to come to some resolve in the method in which we handle those in prison prior to their being released into the public arena. I think it reinforces—and I am sure every member of the committee will agree, Mr. Chairman—the need for the government to respond to the Daubney report. We, some of the people in this room, spent years on that report. We travelled from one end of this country to the other. We made some recommendations that would reinforce exactly what you are talking about. The government has responded to a couple of items in the Daubney report with legislation dealing with victims. However, can I reinforce the need for this committee to do something tangible in bringing a message loud and clear to the government that we want some action on parole and sentencing privileges?

Can I refer, to reinforce what you have said, to our recommendation four: “The Committee believes that parole is a privilege that must be earned.” That does not mean “must be expected”. We also said:

The Committee recommends that the eligibility date for full parole for those convicted of the violent offences, set out in the Schedule of Bill C-67, be changed from one-third to one-half of a sentence, concerning imprisonment.

We also said:

The Committee recommends that temporary absences be retained for purposes related directly to correctional programs and for clearly defined humanitarian and medical reasons.

We have asked for that definition. We have asked the government for years for that definition to give better and stronger guidelines to the institution that has the final say on that earned remission.

[Traduction]

**M. Harvey:** Bien, laissez-moi vous posez la question suivante. Si vous aviez reçu cette lettre de M. Cadieux, vous aurait-elle paru satisfaisante?

**M. Newark:** Monsieur Cadieux ne m’a pas écrit, monsieur.

**M. Harvey:** Je ne vois pas vraiment pas pourquoi.

**Une voix:** Bonne remarque.

**M. Harvey:** Mes trois minutes sont sans doute écoulées.

**Le président:** Continuez, c’est très intéressant, monsieur Harvey. Je vous en prie, allez-y. Bon, est-ce que vous voulez continuer ou bien est-ce que nous passons au deuxième tour? Il y a d’autres personnes qui veulent poser des questions.

**M. Harvey:** Nous avons déjà établi quelque chose d’intéressant et je crois que je vais laisser mon tour pour le moment.

**M. Domm:** D’abord, je voudrais vous exprimer ma reconnaissance et, je suis sûr, celle de tous les membres du comité pour les efforts et le temps que vous avez consacré à la préparation de cette information de référence pour essayer de voir comment nous pourrions traiter ceux qui sont en prison avant qu’on ne les relâche au milieu de la société. Je pense, comme j’en suis sûr tous les autres membres du comité, monsieur le président, que cela montre encore plus que le gouvernement doit répondre au rapport Daubney. Certains d’entre nous ici avons consacré des années à ce rapport. Nous sommes allés d’un bout à l’autre du pays. Nous avons présenté des recommandations qui iraient exactement dans le sens de ce dont vous nous avez parlé. Le gouvernement a réagi à certains des éléments contenus dans ce rapport Daubney en présentant des textes relatifs aux victimes. Il me paraît néanmoins très important que le comité fasse quelque chose de concret en faisant clairement comprendre au gouvernement que nous voulons que des mesures soient prises à propos de la libération conditionnelle et de la détermination de la peine?

Pour renforcer ce que vous avez dit, je fais allusion à notre recommandation numéro 4: «Le comité considère que la libération conditionnelle est un privilège qui doit se mériter.» Cela ne veut donc pas dire qu’on peut s’attendre à y avoir droit. Nous avons également dit:

«Le comité recommande également que la date d’admissibilité à la libération conditionnelle totale pour les personnes reconnues coupables d’un délit accompagné de violence, tel qu’indiqué dans l’annexe du projet de loi C-67, soit prolongée pour passer du tiers à la moitié de la peine.

Nous avons également dit:

«Le comité recommande le maintien des absences temporaires à des fins rattachées directement aux programmes correctionnels et pour des motifs d’ordre humanitaire ou médical clairement déterminés.»

Nous avons demandé cette définition. Nous demandons cette définition depuis des années au gouvernement afin de donner des directives plus précises à l’institution qui doit décider en dernier ressort si une réduction de peine est ou non méritée.



[Text]

We asked the committee that the legislative provisions for “earned remission” be repealed and that offenders be statutorily released under appropriate conditions, including residential conditions, where necessary, and that there be supervision for a period of 12 months or one-third of sentence prior to warrant expiry date, whichever of these periods is shorter.

The committee recommended that “the detention provisions of Bill C-67 be retained and be applied in appropriate circumstances”.

Here we are today as a committee, and I bring this to every member's attention and to reinforce what the witnesses said. We have addressed all of these subjects until I am getting sick and tired of listening to them over and over again. The government deserves to make a response to the all-party committee that spent four years preparing the Daubney report, which we tabled in the House. As a committee we should not have to do it over again, at hundreds of thousands of dollars, and travel across Canada calling these people, who have more things to do on their time off and vacation, as pointed out by this gentleman, than come before our committee and ask for what we have already asked for by an all-party agreement in the Daubney report.

• 1010

Now, if nothing else happens from the result of your visit. . . I can ask you all kinds of questions on Gingras. That focuses, that is all it does—but you can give us 20 others, to name but a few.

**Mr. Newark:** Yes.

**Mr. Domm:** I can give you another 40.

At the next steering committee, Mr. Chairman, this committee has to take some tangible action on the Daubney report. Either the government leaves us with no alternative but to do it over again, table it in the House of Commons, and let it gather dust on the shelves, or we deserve a response to the recommendations we have made.

**An hon. member:** Hear, hear!

**Mr. Domm:** I have no questions. I agree with everything you have said, and I am frustrated, as I am sure everyone around this table is.

**Mr. Newark:** Mr. Domm, that is the sentiment. “Frustration” was the word I was thinking of too. You and I have spoken at length sometimes on other matters too. I know your frustration. As a prosecutor and as somebody who works in the system, I have frustration at tripping over the mistakes of the sentencing administration process in my courtroom and at having to deal with victims.

I did an interview this morning, and someone asked, why are you doing this? My response was a question: have you ever looked into the face of someone whose child or family member has been killed by someone who all common sense, all judgment, and all integrity tell you should have been in jail because of the sentence they were serving? I share your frustration, sir.

[Translation]

Nous avons demandé l'annulation des dispositions législatives relatives à cette «réduction de peine méritée» ainsi que la libération statutaire des délinquants dans des conditions appropriées, notamment de logement, le cas échéant; nous avons également demandé qu'on prévoie une surveillance pour une durée ne dépassant soit 12 mois soit le tiers de la peine restant à purger avant la date d'expiration du mandat.

Le comité a recommandé que «les dispositions du projet de loi C-67 relatives à la détention soient maintenues et appliquées lorsque les circonstances le justifient».

Nous sommes donc ici en comité et je veux porter cela à l'attention de tous les membres pour renforcer ce que les témoins ont dit. Nous nous sommes tellement penchés sur ces questions que cela me rend pratiquement malade d'en entendre encore parler. Le gouvernement se doit de répondre au comité multi-partis qui a consacré quatre années à la préparation du rapport Daubney, que nous avons déposé en Chambre. Notre comité ne devrait pas à avoir à répéter la chose et dépenser des centaines de milliers de dollars en voyageant dans l'ensemble du Canada pour convoquer des gens qui ont autres choses à faire pendant leurs loisirs ou leurs vacances, comme le dit ce monsieur, que de se présenter devant notre comité pour réclamer ce que nous avons déjà réclamé à l'unanimité de tous les partis dans le rapport Daubney.

Bon, même si votre visite ne doit pas avoir d'autres résultats. . . Je peux vous poser toutes sortes de questions sur Gingras. Cela précise les choses, c'est tout. . . Mais vous pouvez nous en citer 20 autres, au moins.

**M. Newark:** Oui.

**M. Domm:** Je peux en citer 40.

Lors de la prochaine réunion du comité directeur, monsieur le président, nous devons prendre des mesures concrètes à propos du rapport Daubney. Soit le gouvernement ne nous laisse pas le choix et nous devons tout recommencer, le redéposer à la Chambre des communes et le laisser ensuite ramasser de la poussière sur quelque tablette, ou nous devons recevoir une réponse aux recommandations que nous avons présentées.

**Une voix:** Bravo!

**M. Domm:** Je n'ai aucune question à poser. Je suis d'accord avec tout ce que vous avez dit et je suis frustré comme, j'en suis sûr, tous ceux qui sont autour de cette table.

**M. Newark:** En effet, monsieur Domm. «Frustration» est bien le mot qui me venait à l'esprit. Nous avons d'ailleurs déjà parlé ensemble de certaines autres questions. Je connais votre frustration. En tant que procureur et que personne impliquée dans ce système, je suis frustré quand je subis, dans mon tribunal, le contrecoup des erreurs commises en matière d'administration des peines et que je dois me pencher sur le sort des victimes.

J'ai donné une entrevue et quelqu'un m'a demandé pourquoi je faisais cela. J'ai répondu par une question: «Avez-vous jamais regardé dans les yeux quelqu'un dont un enfant ou un parent a été tué par une personne qui, si l'on avait respecté les règles élémentaires de bon sens, de jugement et d'intégrité, aurait dû être en prison pour y purger sa peine? Je partage votre frustration, monsieur.



[Texte]

**Mr. Rideout (Moncton):** I have a motion, but maybe—

**The Chairman:** We do not have a quorum for a motion right now.

**Mr. Rideout:** Is Mr. Littlechild coming back?

**Mr. Newark:** No, sir, he had to go.

**Mr. Rideout:** Is Mr. Brewin coming back?

**The Chairman:** We do not have a quorum.

**An hon. member:** I am afraid I am Mr. Brewin today.

**Mr. Rideout:** Then we did not have a quorum anyway.

**The Chairman:** We need one more person to entertain a motion.

**Mr. Rideout:** Just some general comments. Mr. Domm summarized the sentiment of a lot of people, when you have a committee that has done a lot of the work but still we see these recurring problems. As a general statement, when you talk to the Commissioner of Corrections Canada, you are told either not to worry or that there is really nothing they can do. It almost strikes you as a situation where the commissioner has said that we have to accept that there are going to be a certain number of escapes every year and some of those people are going to kill people and that is just a problem in the system.

What I find difficult is that in answering questions before the committee the commissioner tends to skate around an awful lot of issues and cast them off, even little things. You might have some comments on that. There were comments to me in questioning that Legere, for instance, was quite ill; but when you really check into it, you find that he was not really ill at all, or that certain individuals were carrying out a commission and it is not really those individuals. You wonder about that.

Secondly, what really scares me the most is that when the Parole Board was before us they indicated that they rely on the information gathered by Corrections Canada. If they are relying on the information gathered by Corrections Canada, when you look at all the file material that goes missing from time to time, and all the rest of that, it gives you some understanding of why the Parole Board may from time to time make mistakes, because they are relying on a system of information gathering that is totally ineffective. Perhaps you have some comments on that.

• 1015

**Mr. Newark:** I do, sir, and I know the comments you are referring to in relation to the Legere case. I think it underscores the relationship, or the essence of the relationship of who is in charge here. My perspective, and again I refer to my naivety, is that you are. As the representatives of Canadians you are, and they work for us.

On the matter you refer to specifically in relation to the comments about Legere, I am just flipping through the individual testimony on June 6, I believe, 1989, sir, when you asked the questions. What struck me at the time, as I read

[Traduction]

**M. Rideout (Moncton):** J'ai une motion mais peut-être. . .

**Le président:** Nous n'avons pas de quorum permettant d'accepter une motion maintenant.

**M. Rideout:** Est-ce que M. Littlechild va revenir?

**M. Newark:** Non, il devait s'en aller.

**M. Rideout:** Est-ce que M. Brewin va revenir?

**Le président:** Nous n'avons pas le quorum.

**Une voix:** En fait, c'est moi M. Brewin aujourd'hui.

**M. Rideout:** Donc nous n'avons de toute façon pas le quorum.

**Le président:** Il me faut une personne de plus si nous voulons qu'une motion soit recevable.

**M. Rideout:** Je ferai seulement quelques observations générales. Monsieur Domm a résumé l'impression de beaucoup d'entre nous quand un comité fait tant de travail mais que l'on continue de voir périodiquement ces problèmes. On peut dire de façon générale que, quand on parle au commissaire du Service correctionnel du Canada, il vous dit de ne pas vous inquiéter ou qu'il n'y a rien que l'on puisse faire. On dirait presque que le commissaire nous dit qu'il faut accepter qu'il y ait un certain nombre de détenus qui s'évadent chaque année et que certains d'entre eux assassinent ensuite des gens, cela serait juste un problème inhérent au système.

Ce qui me gêne c'est que, quand il répond aux questions du comité, le commissaire patine beaucoup autour de beaucoup de questions et se débrouille pour ne pas avoir à y répondre, même des questions mineures. Vous pourriez peut-être commenter cela. On m'avait répondu par exemple que Legere était très malade; or, si l'on y regarde de plus près, on constate qu'il n'était pas malade du tout ou que certaines personnes exécutaient une commission et ce n'était en fait pas ces personnes. On se pose bien des questions.

Deuxièmement, ce qui me fait le plus peur c'est que la Commission des libérations conditionnelles, quand elle s'est présentée ici, nous a dit qu'elle s'appuyait sur des renseignements réunis par le Service correctionnel du Canada. Si c'est là-dessus qu'elle s'appuie, quand on voit les dossiers qui disparaissent de temps à autre, et toutes les choses de ce genre, cela permet de comprendre pourquoi la Commission des libérations conditionnelles commet parfois des erreurs, si elle s'appuie sur ce mode de collecte de l'information. Vous avez peut-être des commentaires à nous présenter là-dessus.

**M. Newark:** Oui, monsieur, et je sais à quelles remarques vous songez au sujet de l'affaire Légère. Je crois que cela met en lumière les rapports ou la nature des rapports de ceux qui sont responsables. C'est peut-être naïf de ma part, mais selon moi c'est vous qui l'êtes parce que vous êtes les représentants des Canadiens et qu'ils travaillent pour nous.

Pour ce qui est des remarques à propos de l'affaire Légère, je me reporte à ce qui a été dit le 6 juin 1989 quand vous avez posé la question. Ce qui m'a frappé à ce moment-là, au moment où j'ai lu le compte-rendu, c'est qu'il y avait



*[Text]*

the material, was that obviously he made a mistake in relation to who it was that was chairing the Legere report that he had appointed approximately one month earlier when he told you in fact that it was Chief Cahoon who was chairing it.

The thing that struck me about it, more than anything else, sir, was the fact that he raised it as an example of the openness and accountability of the Correctional Service of Canada, and then he misinformed you. I am sure he simply made a mistake, but somewhere for somebody there is something in that.

Secondly, in relation to that, you mentioned the fact of there being something more serious than an ear infection. Well, no, there was not.

Thirdly, and I do not know whether it has ever been raised in this committee or not, he assured I believe yourself, sir, that the protection of the public was priority number one.

You see, in a lot of ways, sir, I have a benefit that perhaps at the time you did not have. I am sitting in the library, as I say, in my second career, as my wife refers to it, at 10 o'clock at night, and in that particular instance I have, on the one hand, the CSC report into the Legere escape, and on the other hand I have the transcripts. I had read the Legere report, that specific example. I remember it very well. I had read at, let us say, 5 o'clock in the afternoon, and it was now 10 o'clock at night. I was reading through it, and I read this thing that, yes, protection of the public is priority number one.

Well I am sure that you, sir, are aware when you refer to the Legere report and the CSC internal investigation into it, attached in an appendix are the instructions to the escort, and the first place that the phrase "protection of the public" occurs—there are 14 instructions to the escort—is in instruction 14, and even then it says:

Every effort shall be made to ensure the safe custody of the inmate under your responsibility and the protection of the public keeping in mind not to cause undo embarrassment to the inmate.

Not to put too much of a point on it, I think there is a very critical necessity to get dead-accurate information.

I have other instances. I must admit I would ask several very specific questions in relation to the Legere and the Gingras cases were I afforded the opportunity. For example, I do not know whether your committee has counsel in the sense of individuals who ask, as the Americans do in their congressional committee system, the witnesses, in some instances converting your role almost to judges as well as prosecutors, in the sense that you listen as well, but I have some questions I know that I would ask of the individual in relation to the Legere report, or the Legere escape and the Gingras escape. They would be very precise and very specific, and frankly I would like to see the documentation to back it up one way or the other.

**Mr. Rideout:** That may be something you might want to provide us with, a listing of those questions, so that if that opportunity is not available, at least we would have the benefit of your questions.

**Mr. Newark:** At your leisure, sir. I have them written out here. I will provide them to the chairman. I will read them into the record, or whatever you would like, sir.

*[Translation]*

manifestement confusion dans son esprit quant à qui présidait l'enquête Légère. Cette personne avait été nommée environ un mois auparavant et elle vous a dit que c'est le chef Cahoon qui présidait l'enquête.

Ce qui m'a frappé avant tout, c'est qu'il voulait vous donner par là un exemple de l'ouverture et de la responsabilité du Service correctionnel du Canada. Et voilà qu'il vous donne un faux renseignement. Je suis sûr qu'il s'agit d'une simple erreur mais elle mérite d'être relevée.

Deuxièmement, vous avez laissé entendre qu'il pouvait s'agir de quelque chose de plus grave qu'une infection de l'oreille. Eh bien, il n'en était rien.

Troisièmement, et je ne sais pas si cela a été relevé ici en comité, il vous a assuré, à vous, monsieur, que la première priorité était la protection du public.

Jusqu'à un certain point j'ai peut-être un avantage que vous n'avez pas. Ma femme parle d'une deuxième carrière pour moi mais il se trouve que, assis dans la bibliothèque, vers 22h00, j'ai consulté le rapport du SCC concernant l'évasion de Légère, mais j'avais dans l'autre main le compte-rendu. J'ai lu le rapport Légère et je m'en souviens fort bien. Je l'avais lu à 17h00, disons, et vers 22h00 j'ai lu qu'en effet c'était la protection du public qui avait constitué la première priorité.

Vous savez sans doute, monsieur, qu'en annexe au rapport Légère et à l'enquête interne du SCC, on trouve les consignes données au garde qui l'escortait. Ces consignes sont au nombre de 14 et on rencontre pour la première fois l'expression «protection du public» à la quatorzième consigne où on peut lire:

Aucun effort ne sera ménagé pour garantir la garde du détenu qui vous est confiée et la protection du public, tout en veillant à ne pas incommoder indûment le détenu.

Sans vouloir trop insister, je pense qu'il est tout à fait nécessaire d'obtenir des renseignements tout à fait précis.

J'ai d'autres exemples. Quant à moi, j'aurais des questions très précises à poser au sujet des affaires Légère et Gingras, si j'en avais l'occasion. Par exemple, je ne sais pas si votre Comité, un peu comme cela se fait au Comité du Congrès américain, peut compter sur des conseillers qui interrogent les témoins, vous permettant de vous constituer vous-même en juge de même qu'en procureur, en écoutant questions et réponses. Pour ma part, j'aurais quelques questions à poser concernant le rapport Légère ou les évasions de Légère et de Gingras. Ces questions seraient très précises et très directes, et à la vérité, je voudrais des preuves à l'appui des réponses.

**M. Rideout:** Vous consentirez peut-être à nous fournir une liste de ces questions, de sorte que si nous en avons l'occasion, nous pourrions nous en inspirer pour notre interrogation.

**M. Newark:** Volontiers. Je les ai ici par écrit. Je vais les donner au président. Je peux tout aussi bien les lire.



[Texte]

**Mr. Rideout:** I think just providing them to the chairman would be all right.

**Mr. Newark:** Yes, sir.

**The Chairman:** Provide them to me and we will distribute them.

**Mr. Newark:** Yes, sir.

**Mr. Rideout:** I had a very interesting experience with the Legere case. When I asked some questions, all of a sudden Corrections Canada in New Brunswick pulled their wagons into a circle and started opening fire. They were indicating that there was nothing similar between the Gingras case and the Legere case. I agree that their names were different and the people who were killed were different, but other than that it strikes me that the cases were very similar. And the key area where they were very similar is where material in their files disappeared after the escapes.

• 1020

We have black-out reports so far—that is the purpose of my motion—so it is hard to get to the sum and substance of a lot of that, but there do seem to be a fair number of similarities, and there is something frightening about the fact that Corrections Canada's files can be tampered with and altered and materials removed. The commissioner's response to that is, well, golly, gee, that was two years ago, there is really nothing we can do about it; which I thought was, to put it bluntly and probably in an unparliamentary way, an asinine answer, given the fact that he is not prepared to put any systems in place to see it does not happen again, just to write it off as, well, that happens, do not worry, be happy.

**Mr. Newark:** Let me give you my prosecutor's response to... I read Mr. Ingstrup's answer to you that it happened two years ago and there is nothing they can do about it. It must be the training or the background. My first response is, how do you know what happened two years ago? And if you know it happened two years ago, when did you first learn about it? And when you first learned about it, why did you not tell this committee? Those are the questions I would ask, sir.

About the similarities between Gingras and Legere, there are obviously more. First of all, as you say, the prisoner profile has gone missing. I am amazed.

**Mr. Rideout:** They say in the Legere case it did not. They say it did not go missing, they just never had it.

**Mr. Newark:** The second similarity is that a violation of existing policy is in place. It is too easy, in my view, simply to say, as the commissioner has, we have a wonderful system; a wonderful system; sometimes we make human mistakes—obviously any human system will make human mistakes—but the system itself is okay. Well, if the system itself allows those mistakes to be made, then I think we have a problem. If it allows them to be made over and over again,

[Traduction]

**M. Rideout:** Je pense qu'il suffit de les fournir au président.

**M. Newark:** Très bien.

**Le président:** Donnez-moi cette liste et je vais la faire distribuer.

**M. Newark:** Volontiers.

**M. Rideout:** A l'occasion de l'affaire Légère, j'ai connu une expérience fort intéressante. Dès que j'ai posé certaines questions, j'ai constaté soudainement que le SCC au Nouveau-Brunswick reserrait les rangs et commençait à riposter. On m'a dit qu'il n'y avait rien de semblable entre l'affaire Gingras et l'affaire Légère. Je veux bien que les deux noms soient différents et que les victimes ne soient pas les mêmes, mais je trouve qu'il y a une ressemblance frappante entre les deux cas. Là où on trouve une ressemblance essentielle, c'est que dans les deux cas des documents ont été supprimés des dossiers après l'évasion.

Voilà précisément pourquoi j'ai déposé une motion. Le secret ayant été décrété, il est difficile de départager les faits ici, mais il semble qu'il y ait de nombreux points communs entre les deux affaires et il y a quelque chose d'inquiétant quand on sait qu'on peut tripatouiller dans les dossiers du service correctionnel Canada, et modifier et en retirer des documents. Voilà que le commissaire répond, et bien, c'était il y a deux ans, et on n'y peut rien. Pour ma part, pour tout vous dire, j'ai trouvé cette réponse tout à fait sottise, vu qu'il n'est pas prêt à prévoir le mécanisme nécessaire pour éviter que cela se reproduise. Il se contente tout simplement de dire, ces choses-là arrivent, ne vous en faites pas, faites comme si de rien n'était.

**M. Newark:** Permettez-moi de vous donner une réponse de procureur... J'ai lu la réponse de M. Ingstrup à votre question, quant il vous a dit que cela s'était produit il y a deux ans et qu'il n'y pouvait rien. Je ne sais pas si c'est ma formation ou mon expérience. Ma première réaction a été de demander: Comment savez-vous ce qui s'est passé il y a deux ans? Puisque vous savez que cela c'est passé il y a deux ans, quand l'avez-vous appris? Quand vous avez été mis au courant, pourquoi ne l'avez-vous pas signalé aux membres du Comité? Voilà le genre de question que je lui poserais.

Il y a manifestement d'autres points semblables entre les affaires Gingras et Légère. Comme vous l'avez dit, il y a tout d'abord le profil du détenu qui a disparu. Je trouve cela renversant.

**M. Rideout:** Ce ne serait pas le cas pour Légère. Le profil n'aurait pas disparu, il n'aurait tout simplement jamais existé.

**M. Newark:** D'autre part, la politique en vigueur a été enfreinte. Je trouve que le commissaire a beau jeu de se borner à dire que le système est impeccable. Il ajoute, bien que le système soit impeccable, qu'il y a parfois des erreurs humaines, et c'est évident car dans tout système humain il y a des erreurs humaines, mais il ne trouve rien à reprocher au système lui-même. Quant à moi je pense que si le système laisse glisser ce genre d'erreur, il y a quelque chose qui



[Text]

then we have a problem. If it allows them to be made without changing them, we have a problem. If it allows them to be made without attributing accountability, we have a problem. Accountability exists only when you know the information. How on earth are you supposed to know the information and hold people or systems accountable when it is blacked out like that?

Another similarity, sir, is that they are both obviously ETAs. I will go further: they are both foolish ETAs.

**Mr. Rideout:** One other little comment. It is interesting that they were two institutions at either end of the country, yet that does not indicate something is systemically wrong. It makes you wonder.

**Mr. Newark:** In my view, the response of the Correctional Service of Canada has been the same in both cases too, in a generic sense.

**Mr. Rideout:** When you look at the penalties that were supposedly—

**Mr. Newark:** I mean in the reaction to the public and in the reaction to the... I cannot stress, frankly, the offence I take as a citizen of this country that my elected representatives meet with this response.

**The Chairman:** That is what we are attempting to do, sir.

**Mr. Harvey:** I can assure you the sense of offence and outrage is shared.

First of all, I was wondering if this committee has anyone at its disposal who could be directed to attempt to contact those members of the committee not in this room at the moment in an attempt to get them to come to the committee prior to its adjournment at 11 a.m. so we could vote on Mr. Rideout's motion. I understand the problem is that we are one short of a quorum for that purpose.

**The Chairman:** Yes, at present we are one short.

**Mr. Harvey:** I for one think this is a very important motion.

**Mr. Domm:** You should have served notice on it. I support it.

**The Chairman:** There was notice of motion.

**Mr. Domm:** I never got it.

• 1025

**Mr. Rideout:** They gave us the motion at the last meeting.

**Mr. Domm:** I am sorry, I was not here.

**The Chairman:** That is correct. Mr. Domm had to be in his riding.

**Mr. Rideout:** We just crafted the actual wording of the motion over the last couple of days.

**Mr. Domm:** I support the motion. I have no trouble with it.

[Translation]

cloche. Si le système permet que ces erreurs se répètent, quelque chose ne va pas. Si on permet que ces erreurs soient faites sans changer quoi que se soit, quelque chose ne va pas. Si on permet que les erreurs se répètent sans en chercher la responsabilité, il y a quelque chose qui ne va pas. On ne peut attribuer des responsabilités que si on possède les renseignements voulus. Comment s'attendre à ce qu'on puisse se renseigner pour exiger des comptes si on décrète le secret comme on l'a fait?

Je vous ferai remarquer aussi qu'il s'agit dans les deux cas d'ATAE. J'ajouterai que dans les deux cas les autorisations d'absence étaient tout à fait insensées.

**M. Rideout:** Une autre brève remarque. Il est intéressant de constater qu'il s'agit de deux établissements que se trouvent au deux extrémités du pays et pourtant on soutient qu'il n'y a rien qui cloche dans le système. Il y a de quoi se poser des questions.

**M. Newark:** A mon avis, la réponse du Service correctionnel Canada a été la même dans les deux cas, donnée dans le même esprit.

**M. Rideout:** Quand on regarde les peines qui étaient censées...

**M. Newark:** Je parle de la réaction face au public et de la réaction à... Je tiens à dire que je trouve tout à fait insultant, en tant que citoyen canadien, que mes représentants élus reçoivent ce genre de réponse.

**Le président:** Nous essayons de faire quelque chose.

**M. Harvey:** Je peux vous assurer que nous partageons vos sentiments.

Tout d'abord, est-ce qu'il y aurait moyen d'essayer de joindre les membres du Comité qui ne sont pas ici présents pour leur demander de venir voter sur la motion de Monsieur Rideout avant que nous levions la séance à 11h00. La difficulté est qu'il manque une personne pour atteindre le quorum.

**Le président:** Vous avez raison, il manque une personne pour l'instant.

**M. Harvey:** Pour ma part, je pense que la motion est très importante.

**M. Domm:** Vous auriez dû en donner avis. Je l'appuie.

**Le président:** Il y a eu avis.

**M. Domm:** Je ne l'ai en tout cas pas reçu.

**M. Rideout:** On nous a donné la motion lors de la dernière réunion.

**M. Domm:** Je regrette, mais je n'étais pas là.

**Le président:** C'est vrai. M. Domm était retenu dans son comté.

**M. Rideout:** Nous avons arrêté la formulation définitive de cette motion au cours des derniers jours.

**M. Domm:** Je suis en faveur de cette motion. Je n'y fais aucun objection.



[Texte]

**The Chairman:** If we can get one more person here, we will vote on the motion. Mr. Harvey, do you have some questions?

**Mr. Harvey:** Yes, indeed I do. Before I get to my first question, though, I would like to ask if there is anybody here who can tell me whether or not some person would have to have committed an offence for Mr. Newark to actually have seen a copy of the unexpurgated Weir report.

**Mr. Newark:** I have never seen it, sir.

**Mr. Harvey:** That was to be my question. I did not want to make life difficult for someone had that not been the case. So you are then relying on information conveyed to you by other persons whom you believe to have conveyed to you correct information.

**Mr. Newark:** Yes, sir, totally.

**Mr. Harvey:** Does that information include any specific references to recommendations 7 and 8 on page 134 of the report, which are blacked out in their entirety?

**Mr. Newark:** No, sir.

**Mr. Harvey:** Drat.

**Mr. Newark:** I am sorry.

**Mr. Harvey:** We really have to get one more member here.

**Mr. Domm:** We are making some calls.

**Mr. Harvey:** Good stuff.

Carrying on then, to return to page 16 of your brief, and this is just for greater certainty, because I have a modest fear that some people receiving information about your appearance here today, or on the basis of your news conference yesterday, may get the impression that what you are advocating is that everybody in jail be kept in jail. Therefore, I would like to sort of ask you to reconfirm your views stated on page 16, where you say:

In my view, the discretionary early release of most prisoners is desirable both to facilitate the ultimate and hopefully uneventful reintroduction into society and also as a straight matter of dollars and cents.

If I could just ask you to . . .

**Mr. Newark:** If I could, I think perhaps what may be a somewhat different but more fundamental articulation of it is the first paragraph of the report:

The early release of convicted criminals from the prison setting is a reality within the criminal justice system as it exists in this country today and for the foreseeable future.

**Mr. Harvey:** I am sorry. From what and where are you quoting?

**Mr. Newark:** It is page 1, the very first sentence.

Despite some strong recommendations to abolish all early release outright, made to the Standing Committee on Justice in 1988, a more pertinent question for the approaching years is how to improve the process itself.

[Traduction]

**Le président:** Il nous faudrait un autre membre et nous pourrions voter sur la motion. Monsieur Harvey, avez-vous des questions à poser?

**M. Harvey:** Oui, en effet. Toutefois, avant de poser ma première question, j'aimerais que quelqu'un me dise si il faut qu'une personne ait commis une infraction pour que M. Newark ait effectivement pris connaissance du rapport Weir non expurgé.

**M. Newark:** Je n'ai jamais vu ce rapport.

**M. Harvey:** C'était là ma question. Je ne voudrais pas que quelqu'un ait des difficultés par ma faute s'il n'en n'avait pas été ainsi. Donc, vous vous fondez sur des renseignements qui vous ont été transmis par d'autres en qui vous faites confiance et qui, à votre avis vous ont bien informé.

**M. Newark:** Oui, absolument.

**M. Harvey:** Ces renseignements se réfèrent-ils précisément aux recommandations 7 et 8 de la page 134 du rapport, qui sont entièrement caviardées.

**M. Newark:** Non.

**M. Harvey:** Ça alors!

**M. Newark:** Je suis désolé.

**M. Harvey:** Il nous faut absolument un autre membre.

**M. Domm:** Nous sommes en train de faire des appels.

**M. Harvey:** Très bien.

Je poursuis donc et j'en reviens aux pages 17 et 18 de votre mémoire pour être plus sûr, parce que je crains fort que certaines personnes, lorsqu'elles auront connaissance de votre comparution ici aujourd'hui ou lorsqu'elles en jugeront d'après la conférence de presse que vous avez donnée hier, aient l'impression que ce que vous recommandez, c'est que tous ceux qui sont actuellement en prison le restent. C'est pourquoi j'aimerais que vous nous reconfirmiez ici ce que vous nous dites aux pages 17 et 18, je cite:

À mon avis, il serait souhaitable d'accorder, de façon discrétionnaire, une libération anticipée à la plupart des détenus aussi bien pour favoriser leur réinsertion complète et, espérons-le, fructueuse dans la société, que pour une simple raison d'économie.

Puis-je vous demander simplement . . .

**M. Newark:** Si vous me le permettez, je dirai que cette idée est exprimée de façon un peu différente mais plus fondamentale dans le premier paragraphe du rapport:

La libération anticipée de criminels reconnus est une réalité du système de justice pénal canadien tel qu'il existe actuellement et qu'il continuera d'exister, du moins dans un avenir prévisible.

**M. Harvey:** Excusez-moi, mais où prenez-vous votre citation?

**M. Newark:** À la page 1, c'est la toute première phrase.

Bien qu'il a été recommandé avec force au Comité permanent de la justice, en 1988, d'abolir complètement ce genre de libérations, je crois qu'il serait plus pertinent pour les années à venir de nous poser la question suivante: comment peut-on améliorer le processus?



*[Text]*

As I said, I think at the outset, most of the people who come before the criminal justice system are not individuals who you want to just put in jail and forget about. Most of them are people who are there for a lot of the wrong reasons and are infinitely capable of changing their behaviour. The best investment we can make as a society, in my judgment, is in doing that. The truth of it is, however, that some people are not.

I remember one case, if I could just digress, because it makes the point. It was terrible. Here was somebody maybe 23 or 24 years old who had an absolutely horrendous upbringing. Socially disadvantaged would be the polite phrase to use. This guy had been knocked around from day one and as a result had turned essentially to a life of crime. He just simply broke into people's homes and stole things. There is really no other way of putting it. He would get released early and go out and do it again. He would go in for a while, get released early and go out and do it again. Often it was starting to escalate too.

Unfortunately, here was this guy, standing in front of the judge, having broken in again and stolen thousands of dollars worth of somebody's property. The difficulty is that however much empathy our system has for the individual, we make a dangerous mistake if as the criminal justice system we tell the judge sitting on the bench to take care of it, to try to cure it all, to be the one who is going to suggest probation. The responsibility also has to be to the protection of the public.

I know the toughest thing judges go through is sentencing, because the judge had to express great sympathy for him. He was not rehabilitating himself, and the judge had to protect the public. Public protection must always come first.

• 1030

Those are the people you want to try to rehabilitate, but you have to recognize that sometimes it does not work, particularly with violent offenders. The basis of what I am saying is that I would not make it at one-sixth. We have a judge who sometimes very accurately put the minimum at the maximum. We base our decisions on what the person has done to get there in first instance. These guys do not get there by winning a lottery, especially in the federal prison system. They are there because they have committed a fundamentally anti-social criminal act that we call a crime, and usually they have done it many times.

We have to take a look at their past behaviour. How many times do we let them go early? If they keep re-offending while on early release, they are not getting the point. They are not a good risk. As someone once said, it is

*[Translation]*

Comme je l'ai dit au départ, je crois, la plupart des gens qui se retrouvent aux prises avec le système de justice pénale ne sont pas des personnes que l'on peut simplement jeter en prison pour s'en débarrasser. La plupart d'entre eux se retrouvent dans cette situation pour tout un tas de raisons regrettables et sont tout à fait capables de changer leur comportement. Le mieux que puisse faire la société, à mon avis, c'est d'agir dans ce sens. Malheureusement, il faut bien dire que certaines personnes ne sont cependant pas capables de changer.

Je me souviens d'un cas et, si vous me le permettez, je vais vous l'exposer parce qu'il illustre bien la situation. C'était un cas lamentable; un homme de 23 ou 24 ans dont la jeunesse avait été terrible. Parler de cas social ici est un euphémisme. Ce jeune homme avait pris des coups toute sa vie, ce qui l'avait mené dans la voie du crime. Il ne faisait que pénétrer par infraction chez les gens pour les voler. Voilà quelle était sa vie. Après avoir bénéficié d'une libération anticipée, il se remettait à voler dès sa sortie. On le remettait en prison et, après avoir purgé une partie de sa peine, il bénéficiait à nouveau d'une libération anticipée et retombait dans le même genre de vie. Souvent, les choses commençaient aussi à empirer.

Ce jeune homme se retrouvait malheureusement devant le juge, après avoir repris ses mauvaises habitudes et volé des milliers de dollars appartenant à quelqu'un d'autre. Le problème, c'est que quelle que soit la compréhension que l'on puisse avoir pour ce genre de personne, ce serait une grave erreur pour notre système d'administration de la justice pénale que de dire au juge qui siège sur le banc de prendre les choses en main, de s'efforcer de trouver une panacée, d'être celui qui propose une mise à l'épreuve. Il faut aussi que l'on tienne compte des besoins de protection du public.

Je sais bien que le plus dur pour les juges c'est de prononcer la sentence, parce qu'ils éprouvent une grande commisération pour ce genre de personne. Dans le cas que je vous expose, l'intéressé ne faisait pas ce qu'il fallait pour se réhabiliter, et le juge devait protéger le public. La protection du public passe avant tout.

Il y a des gens qui veulent essayer de se réhabiliter, mais il faut bien voir que parfois ce n'est pas possible, notamment dans le cas des délinquants violents. Je veux dire par là qu'on ne peut pas se prononcer au petit bonheur la chance. Il y a des juges qui, parfois, font avec raison de la peine maximale un minimum. Nous nous décidons en fonction de l'acte qu'a commis au départ l'intéressé. Ces gens ne nous arrivent pas parce qu'ils ont gagné à la loterie, surtout dans le système des prisons fédérales. Ils sont là parce qu'ils ont commis un acte fondamentalement antisocial que nous appelons acte criminel et, bien souvent, parce qu'ils l'ont commis à maintes reprises.

Nous devons examiner le comportement qu'ils ont eu par le passé. Combien de fois sont-ils sortis trop tôt? S'ils récidivent alors qu'ils bénéficient d'une libération anticipée, ce n'est pas bon. Les risques sont alors trop grands. Comme



[Texte]

like nuclear fuel: the commodity you are dealing with can be very dangerous. The perception may be that I am talking about throwing everybody in prison. By no means. But let us identify the group that we need the protection from.

**Mr. Harvey:** I understand why you feel compelled to keep citing instances at the horror end of the spectrum. But viewing the entire spectrum, you are still of the opinion that "The discretionary early release of most prisoners is desirable".

**Mr. Newark:** Yes, sir.

**Mr. Harvey:** You also say:

It is very expensive to build and maintain and staff prisons. Community supervision is, while expensive, less so. By the same token, there must be adequate staffing levels to ensure proper supervision of prisoners who are no longer prisoners. My experience in this province alone suggests that at least here community staffing has been stretched far beyond the breaking point, and some time ago.

Could you elaborate on that please?

**Mr. Newark:** That report must have been written on one of the afternoons when I decided I was going to be less cautious. There may be some people not overly pleased to hear that opinion expressed.

**Mr. Harvey:** Some of us have sympathy for it.

**Mr. Newark:** In my opinion, that is absolutely true. Let me be real blunt. It is my experience in government that cut-backs in funding are often done to people who cannot talk back. Often that works against police, prosecutors, and probation officers. The difficulty is that we simply accept it. The nature of our role is such that we are generally not allowed to speak. In our province, the probation officers have a crushing workload, absolutely crushing, such that it is very difficult to maintain adequate supervision. As I have said:

In my view, the discretionary early release of most prisoners is desirable both to facilitate the ultimate and hopefully uneventful reintroduction to society and also as a straight matter of dollars and sense. One of the illuminating and, I venture to say, most accurate comments I have heard from Correctional Service of Canada staff in the non-security field is that part of their job is to get them in and get them out.

I go on to say:

Having worked in the criminal justice system for 10 years, that attitude has always been a reality, and in Canada we are better dealing with that issue openly rather than pretending it does not exist.

That discussion came late one night with one of the people who is named in Mr. Weir's report. He is a very bright individual, and we were going back and forth talking philosophy, not always agreeing. He said he was aware that

[Traduction]

l'a déjà dit quelqu'un, ça nous fait penser au combustible nucléaire: nous manipulons ici un produit qui peut être très dangereux. Vous aurez peut-être l'impression que je veux jeter tout le monde en prison. Ce n'est absolument pas le cas. Toutefois, il faut bien cerner le groupe contre lequel nous devons nous protéger.

**M. Harvey:** Je comprends que vous vous sentiez obligé de faire état des cas limites qui nous répugnent. Il n'en reste pas moins que si l'on examine l'ensemble de la situation, vous continuez à dire «qu'il serait souhaitable d'accorder, de façon discrétionnaire, une libération anticipée à la plupart des détenus».

**M. Newark:** En effet.

**M. Harvey:** Vous nous dites aussi:

Les prisons coûtent très cher à bâtir et à administrer. La surveillance communautaire, bien qu'elle ne soit pas gratuite, est bien moins coûteuse. Par contre, il est essentiel que les services communautaires aient suffisamment de personnel pour pouvoir surveiller adéquatement des ex-détenus. D'après mon expérience dans cette province, je serais porté à croire que le point de rupture a été dépassé à cet égard, du moins chez nous, et ce, il y a longtemps.

Pourriez-vous préciser ce que vous entendez par là?

**M. Newark:** J'ai dû rédiger ce rapport un après-midi où je me sentais peu enclin à la prudence. Il y a peut-être des gens qui ne seront pas très heureux d'entendre cela.

**M. Harvey:** Nous sommes quelqu'uns à vous en remercier.

**M. Newark:** C'est tout à fait vrai, à mon avis. Disons les choses carrément. Mon expérience du gouvernement m'a appris que les compressions budgétaires s'attaquaient souvent aux gens qui ne pouvaient répliquer. Souvent, cette politique joue contre la police, les procureurs et les agents de probation. Le problème, c'est que nous l'acceptons sans rechigner. De par nos fonctions, nous n'avons généralement pas le droit à la parole. Dans notre province, les agents de probation ont une charge de travail absolument écrasante et il leur est très difficile d'assurer une surveillance suffisante. C'est pourquoi j'ai déclaré:

A mon avis, il serait souhaitable d'accorder, de façon discrétionnaire, une libération anticipée à la plupart des détenus aussi bien pour favoriser leur réinsertion complète et, espérons le, fructueuse dans la société, que pour une simple raison d'économie. Un agent de détention m'a dit un jour: «Notre tâche consiste d'abord à incarcérer les détenus, puis à les libérer». C'est l'une des observations les plus sensées et les plus justes, si j'ose dire, qu'il m'ait été donné d'entendre de la part d'un employé du Service correctionnel, chargé des détenus ordinaires.

J'ai poursuivi alors en ces termes:

Pour avoir travaillé dans le système pénal depuis 10 ans, je sais que cette attitude est monnaie courante. En toute honnêteté, nous ferions mieux de le reconnaître franchement, plutôt que de prétendre qu'elle n'existe pas.

Cette discussion a eu lieu tard dans la nuit avec une personne nommée dans le rapport Weir. Cette personne est particulièrement brillante et nous échangeons nos points de vue sur les grands principes, sans que nous soyons toujours



[Text]

the *raison d'être* is protection of the public. That is true, but part of our job is also to get them in and get them out. I appreciated his honesty, because I think that is the truth too. My own personal view, as I say in the report at the bottom of that second paragraph, is a lot of the services that are provided in that sense in a prison are better off outside the prison, essentially in giving the people the resources to do the job properly. If we are going to have supervision, let us make sure they can do it properly.

[Translation]

d'accord. Il m'a dit qu'il était bien conscient que la raison d'être du service était la protection du public. C'est vrai, mais il n'en reste pas moins qu'une partie de nos tâches consiste aussi à incarcérer les détenus, puis à les libérer. J'ai apprécié son honnêteté parce que je pense que, ça aussi c'est vrai. Je considère personnellement, comme je l'ai dit à la fin du deuxième paragraphe du rapport, qu'un grand nombre de services dispensés à cette fin dans les prisons seraient mieux adaptés à l'extérieur des prisons, surtout si l'on donnait aux gens les ressources pour s'acquitter correctement de leurs tâches. S'il faut exercer une surveillance, faisons en sorte de bien le faire.

• 1035

**Mr. Harvey:** And what in your experience are the consequences of this community staffing having been stretched far beyond the breaking point some time ago?

**Mr. Newark:** In Alberta we have a program of early release called temporary absence, TAs. The way that works is essentially an absorption of what is in the federal legislation. TAs are granted for basically rehabilitative purposes, and they are to be for no more than 14 or 15 days.

What we do is give a pass and future date it up in the right-hand corner. Then you are on this temporary absence—there is nothing temporary about it in 99% of the cases—and then you just sort of check in with your probation officer. And the reporting requirements can be different; by telephone, in person. I believe most of them, as best they can, report in person.

I want to stress again that the individuals I know, and I work with these people pretty closely in my province's Solicitor General's department, the Corrections Division, are among the hardest-working, most dedicated people you will ever find anywhere. They could do with a few more people and a few more dollars.

That is a reality the public has to come to grips with. If you want that kind of protection, we may end up having to spend some dollars for it. In my personal view, if we make these kinds of changes, it is going to end up costing less dollars because there are actually going to be some real deterrents in the system for the guys who are the ones we need the protection from. It is a horrendously expensive cost to society to investigate and prosecute somebody who is out and committing an offence. We cannot lose sight of deducting that off the cost.

**Mr. Fee (Red Deer):** Mr. Newark, I wish to add my welcome. I see something I do not think I have seen in any committee I have sat on in the time I have been here: we have a witness who is basically in tune with just about everybody around the table. The questions seem to be similar, no matter what side of the table they are coming from. I think Mr. Domm summarized that very well when he said that you express the frustration that he feels as a Member of

**M. Harvey:** Et, d'après votre expérience, quelles sont les conséquences du fait que le manque de personnel dans les services communautaires ait atteint le point de rupture depuis longtemps?

**M. Newark:** En Alberta, nous avons un programme de libération anticipée appelé programme d'absence temporaire (AT). Il s'agit essentiellement d'un pendant de la législation fédérale. Les AT sont accordés avant tout à des fins de réhabilitation et elles ne peuvent dépasser 14 ou 15 jours.

Dans la pratique, nous délivrons un laissez-passer et la date limite prévue doit être apposée en haut et à droite de ce document. Celui qui bénéficie d'une absence temporaire, qui n'a rien de temporaire dans 99 p. 100 des cas, se contente de se signaler à l'intention de son agent de probation. Les critères prévus pour les contacts ne sont pas toujours les mêmes; c'est peut-être par téléphone ou en personne. Je pense que la plupart des bénéficiaires contactent, dans toute la majorité possible, leur agent de probation en personne.

Je voudrais insister sur le fait que les personnes que je connais, et je travaille d'assez près avec les services du Solliciteur général de ma province, avec la Division des services correctionnels, sont parmi les plus travailleurs et les plus dévoués que l'on puisse trouver. On pourrait donner à ces services un peu plus de personnel et un peu plus d'argent.

C'est une réalité à laquelle l'opinion publique doit s'habituer. Si l'on veut pouvoir bénéficier de ce type de protection, il va falloir y consacrer un peu plus d'argent. Personnellement, je considère que si l'on apporte ce genre de changement, ça finira par nous coûter moins cher parce que certaines dispositions du système réussiront véritablement à dissuader les gens contre lesquels nous avons besoin de nous protéger. Cela coûte terriblement cher à la société de faire enquête et de poursuivre l'auteur d'une infraction. Il ne faut pas oublier de déduire ce genre de coût.

**M. Fee (Red Deer):** Monsieur Newark, je vous souhaite à mon tour la bienvenue. Nous avons ici une situation que je ne pense pas avoir déjà vue dans un comité depuis que je siège en ces lieux: un témoin qui est fondamentalement sur la même longueur d'ondes que tous les gens réunis autour de cette table. Les questions se ressemblent, d'où qu'elles proviennent. Je pense que M. Domm a très bien résumé cette réalité lorsqu'il a déclaré que vous exprimiez le



[Texte]

Parliament. Sitting back as one of the non-lawyers in the committee, I guess I probably saw Crown prosecutors and judges as part of the overall problem. I appreciate your stepping forward, probably at a bit of risk to your own career do so, to express your frustration.

The frustration I had when I saw this thing when it came out was, just what on earth is it saying with all the blackness in it? That is why I am quite willing to support your motion when it gets to the floor this morning. I think we as a committee deserve to see the uncensored version. And another point you made is that at this point it is too late to take any action, specifically on this instance. My concern, and I am sure yours, is future instances, making sure that whatever happened does not happen again.

**Mr. Newark:** Yes, sir.

**Mr. Fee:** With that in mind, I will give you one more chance to comment on this. If for once we get to see the uncensored version, and you have some questions and suggestions, what do you see is the major value to us in having seen it?

**Mr. Newark:** I think you will get a much more accurate picture of how the system worked or did not work. Very often when you see the kinds of things that were edited it will tell you something about the reasons they were edited.

**The Chairman:** How do you know that, sir?

**Mr. Newark:** He just asked me what I think.

**The Chairman:** You are speculating?

**Mr. Newark:** Yes. It is just pure speculation.

**The Chairman:** Do you know Mr. Tom Barrett, a journalist from Edmonton?

**Mr. Newark:** I am familiar with him.

**The Chairman:** Have you spoken with him?

**Mr. Newark:** Yes. I have been interviewed by him.

• 1040

**The Chairman:** He says he has learned the contents of the confidential portion. Has he told you what the contents are?

**Mr. Newark:** I am not prepared, sir, to answer essentially who it is that has or has not told me. I have been interviewed by Mr. Barrett as a result of it. I know his interest in the case. I think he is a very accurate reporter. He has written about some of my involvement in the case, and he has been almost dead-on accurate. I have an awful lot of respect for him.

**The Chairman:** Thank you. I am sorry, Mr. Fee. Proceed.

**Mr. Fee:** That is fine. Thank you. I am looking forward to seeing the uncensored version, and I hope we can do some good with it.

[Traduction]

sentiment de frustration qu'il ressentait en tant que député. De mon coin, en tant que l'un des seuls non juriste de ce comité, je pense que je considérerais probablement que les procureurs de la Couronne et les juges faisaient partie du problème dans son ensemble. Je vous sais gré d'avoir dit tout haut votre frustration, ce qui n'est probablement pas sans risque pour votre carrière.

Lorsque ce document est sorti, j'ai ressenti une grande frustration et je me suis demandé pour quelle raison on nous imposait tout ce caviardage. C'est pourquoi je suis tout à fait disposé à appuyer votre motion lorsqu'elle sera présentée au comité ce matin. Je considère que notre comité a le droit de prendre connaissance d'une version non censurée. Vous avez fait remarquer par ailleurs qu'au point où nous en sommes il est trop tard pour remédier à la situation, particulièrement dans le cas qui nous occupe. Mon souci, et je suis sûr que c'est aussi le vôtre, c'est de faire en sorte qu'à l'avenir la situation ne se reproduise plus.

**M. Newark:** Je suis bien d'accord.

**M. Fee:** Cela dit, je vais vous donner une nouvelle fois la possibilité d'apporter vos commentaires à ce sujet. S'il y a des questions à poser et des propositions à faire, quel serait l'intérêt pour nous de prendre connaissance d'une version non censurée, si nous y parvenons?

**M. Newark:** Je pense que vous vous feriez alors une meilleure idée de la façon dont a fonctionné le système et sur quel point il a échoué. Bien souvent, lorsque vous prendrez connaissance des choses qui ont été enlevées, je vous dirai pourquoi elles ont été enlevées.

**Le président:** Comment le savez-vous?

**M. Newark:** On vient juste de me demander ce que j'en pensais.

**Le président:** Ce sont des spéculations?

**M. Newark:** Oui, de pures spéculations.

**Le président:** Connaissez-vous Tom Barrett, journaliste d'Edmonton?

**M. Newark:** Je le connais très bien.

**Le président:** Lui avez-vous parlé?

**M. Newark:** Oui. J'ai fait une entrevue avec lui.

**Le président:** Il déclare qu'il a pris connaissance de la partie confidentielle. Vous a-t-il dit ce qu'elle contenait?

**M. Newark:** Je ne suis pas disposé à vous divulguer sous une forme ou sous une autre ce qu'il m'a dit ou ce qu'il ne m'a pas dit. J'ai été interrogé par Monsieur Barrett sur ce point. Je sais qu'il s'intéresse à l'affaire. Je considère que c'est un journaliste très attaché à la vérité. Il a écrit un certain nombre de choses à propos de mon intervention dans cette affaire et il est tombé dans le mille sur tous les points. J'ai beaucoup de respect pour lui.

**Le président:** Je vous remercie. Excusez-moi, M. Fee; allez-y.

**M. Fee:** Très bien, je vous remercie. J'attends avec impatience de voir la version non-censurée et j'espère que nous pourrions en tirer quelque chose.



[Text]

I have written out four pages of questions as you went through things, and somebody has asked them all. There is only one statement you made that I want to take issue with, and then only in a light vein. You mentioned that cuts in funding are done where people cannot talk back. Having sat through two budgets, my experience is that it does not matter what you cut back on; somebody is going to talk back and we are going to hear about it.

**Mr. Newark:** I suppose you are probably correct, sir.

**Mr. Fee:** I have never had a lawyer agree with me quite so quickly.

You made one other statement earlier. You said you have seen people laugh at sentences when they receive them. I can understand you getting very frustrated, because when the general public hears of this happening, they get that sense of frustration. I guess they will blame you guys as much as anybody. Why does the Crown not go for longer sentences or work harder at getting longer sentences at that point?

**Mr. Newark:** I disagree with the premise of your question. My experience, and it is confined to my own province. . . I am talking about my own profession. I am trying to remember, but I believe there was a newspaper article called "Victims of Violence", and somebody was parenthetically referring to Crown attorneys. I agree with their assessment of it. It is a pretty dedicated group of people. A lot of people could be making an awful lot more money doing other things, like defending criminals.

We ask for the sentences, sir, that we believe to be appropriate. We are governed to a large extent by existing precedent, by superior courts and courts of appeal as to what are the appropriate range of sentences. For example, that is usually the way a sentence reference is done. You say this is the appropriate range, between here and here. This is the way I do it. Here are the list of factors that I think are important on the facts of the case, as well as on the law, and what other courts have taken into account, and here is my general view as to where it fits in the range. I can tell you, sir, that I am not generally known in my province as somebody who does not ask for tough sentences.

**Mr. Fee:** I was aware of that.

**Mr. Harvey:** That comes as no surprise to the rest of us.

**Mr. Fee:** You have the some problem there then that the Correctional Service of Canada and the Parole Board have with mandatory supervision. It is something that is legislated. It has been established; it is there.

**Mr. Newark:** No, because it is not legislated, and it is not there in stone in that same way. The criminal justice system is a two-edged sword, but I still believe the genius of it is that in sentencing, fundamentally it is this offence, this

[Translation]

J'ai noirci quatre pages de questions pendant que vous faisiez votre exposé et elles ont déjà été posées par quelqu'un d'autre. Je voudrais seulement relever une déclaration que vous avez faite, sur un point secondaire. Vous nous avez indiqué que les compressions budgétaires sont appliquées aux secteurs dans lesquels les gens ne peuvent pas répliquer. Après avoir connu deux budgets, je peux dire par expérience que quelque soit le secteur dans lequel on applique des compressions budgétaires, il y aura toujours quelqu'un pour protester et se faire entendre.

**M. Newark:** Vous avez probablement raison.

**M. Fee:** C'est la première fois qu'un juriste me donne raison aussi vite.

Vous avez fait un peu plus tôt une autre déclaration. Vous nous avez dit que certaines personnes éclataient de rire en prenant connaissance de la peine qui leur était infligée. Je comprends que vous en soyez très frustré parce que le public en général, quand il entend ce genre de chose, se sent lui-aussi particulièrement frustré. J'imagine qu'il va vous accuser comme tout le monde. Comment se fait-il que les procureurs de la Couronne ne demandent pas des peines plus longues ou ne font pas tout ce qui est possible pour obtenir des peines plus longues dans ce domaine?

**M. Newark:** Je ne suis pas d'accord avec le postulat qui se trouve dans votre question. Mon expérience, et je m'en tiens à ma province. . . Je parle de ma profession. Il me semble me souvenir d'avoir lu un article dans un journal intitulé «Victimes de la violence» dans lequel on faisait allusion en passant aux procureurs de la Couronne. Je suis d'accord avec l'évaluation qui a été faite dans cet article. Il s'agit-là d'une catégorie professionnelle tout à fait dévouée. Beaucoup de gens pourraient gagner bien davantage à faire autre chose, à défendre des criminels par exemple.

Nous demandons les peines que nous jugeons appropriées. Nous sommes régis dans une large mesure par des précédents, par ce qu'ont décidé les tribunaux d'ordre supérieur et les Cours d'appel sur la question de l'éventail des peines qui s'imposent. C'est souvent de cette façon que l'on fait référence à la peine qui doit être imposée. Vous dites: voilà quelle est la fourchette appropriée, entre tant et tant. C'est comme ça que je fais. Voilà la liste des facteurs qui me paraissent importants, compte tenu des faits et du droit qui s'applique à l'affaire, voilà ce dont les tribunaux ont tenu compte et voilà quel est mon sentiment dans l'ensemble. Sachez que je ne suis pas généralement considéré dans ma province comme quelqu'un qui ne demande pas de lourdes peines.

**M. Fee:** Je le sais.

**M. Harvey:** Ce n'est une surprise pour aucun d'entre nous.

**M. Fee:** Il y a là le même problème que celui que connaissent le Service correctionnel du Canada et la Commission des libérations conditionnelles au sujet des mises en liberté sous surveillance obligatoire. C'est quelque chose qui est prévu par la loi. On l'a instituée, elle est là.

**M. Newark:** Non, parce que dans ce cas tout n'est pas prévu par la loi, tout n'a pas été coulé dans le bronze. Le système de justice pénale est une arme à double tranchant, mais je pense que l'élément essentiel c'est l'imposition de la



[Texte]

offender. The other side of it can be that there can be great variation. Therefore, disparity in sentence is what is referred to. My preference, frankly, is for that flexibility, because it is a human system, and we want it to be able to respond to the human individual who is standing before it in the prisoner dock. I think it is desirable. We have appeal courts, if I do not like the sentence that is imposed by a specific judge. I do not necessarily always agree with the appeal courts, but that is the process. I think in general it is a system that works reasonably well, insofar as we get to that point. I am not exactly pleased with what happens after the judge makes his sentence, but I think that has become clear.

**Mr. Fee:** We are talking about mandatory supervision. I know we are going to get the argument from the other side when the Parole Board comes in that it is one way they have of gradually releasing people into society, of further protecting society. You have said in certain cases the only way we are going to protect society is by leaving people in prison until their full sentence is used up. At some point, that sentence is going to be completed.

**Mr. Newark:** Yes.

**Mr. Fee:** What system do you see then to protect society from that point?

**Mr. Newark:** Literally there is not one, but short of locking somebody away forever, you are not going to have one. This is a human system, and it is obviously not perfect. We would not accept the kinds of restraints on individual liberty that would make it perfect. We could make it pretty damn Draconian, but I do not think any one of us would accept it. Let us take a look at the success rate of mandatory supervision. The justification for mandatory, as you put it, is that it ultimately helps in the rehabilitation of individuals.

**Mr. Fee:** You can keep an eye on somebody for a little while.

**Mr. Newark:** We can also do that on parole, though, can we not? That makes very good sense to me. If that is the justification for mandatory statutory early release, let us see how many of those individuals re-offend. Because if it is, for example, 50%, or 40%, or 45%—or, as in my guess, probably 60%—it is not working very well. All I am suggesting is that in reality, the parole process be used so that we have individuals who exercise discretion and judgment.

• 1045

I would just take you one step further. This has not been referred to yet. I specifically recommended, for example, on individuals convicted of murder, sentenced to life imprisonment, and who have to be released on parole. . . You

[Traduction]

peine, le fait que ce soit une infraction en particulier, un délinquant en particulier. Le revers de la médaille, c'est qu'il peut y avoir de grandes différences de traitement. En conséquence, on en vient à la disparité des peines imposées. Quant à moi, je vous avoue bien franchement que je préfère cette souplesse parce que nous avons affaire à un système humain et nous voulons qu'il puisse répondre aux besoins de l'individu qui se trouve dans le box des détenus. Je pense que c'est souhaitable. Nous avons des Cours d'appel si l'on n'est pas d'accord avec la peine imposée par un juge en particulier. Je ne suis pas toujours d'accord avec les décisions prises par les Cours d'appel, mais c'est comme ça que ça fonctionne. Je considère que c'est un système qui fonctionne en général assez bien tant que nous en restons à cette étape. Je ne suis pas très content de ce qui se passe ensuite lorsque le juge a prononcé sa sentence, mais je pense que c'est clair pour tout le monde maintenant.

**M. Fee:** Nous parlons de la mise en liberté sous surveillance obligatoire. Je sais que de l'autre côté on va nous dire, lorsqu'on va en venir à la question de la Commission des libérations conditionnelles, que c'est la seule façon de relâcher progressivement les anciens détenus au sein de la société, pour mieux protéger celle-ci. Vous nous avez dit de votre côté que dans certains cas la seule façon de protéger la société, c'était de laisser les gens en prison jusqu'à ce qu'ils aient purgé l'intégralité de leur peine. A un moment ou à un autre, la peine va finir par être purgée.

**M. Newark:** Oui.

**M. Fee:** Quels sont les mécanismes que vous envisagez alors pour protéger la société à ce moment-là?

**M. Newark:** Littéralement, il n'y en a pas et, à moins d'enfermer les gens à perpétuité, il n'y a rien à faire. Il s'agit d'un système créé par les hommes qui, bien entendu, ne peut être parfait. Nous ne pouvons accepter les limites imposées à la liberté individuelle qui le rendrait parfait. On pourrait certes imposer un système tout à fait draconien, mais je pense que personne ne serait prêt à l'accepter. Considérons le taux de réussite de la mise en liberté sous surveillance obligatoire. La surveillance obligatoire se justifie, comme vous le dites, parce qu'au bout du compte elle contribue à la réinsertion des individus.

**M. Fee:** Vous pouvez garder un oeil sur les gens pendant un certain temps.

**M. Newark:** N'est-ce pas tout aussi possible dans le cadre de la libération conditionnelle? Ça me paraît tout à fait logique. Si une libération anticipée avec surveillance obligatoire se justifie, voyons quel est le taux de récidive dans ce cas. Parce que si c'est par exemple 50 p. cent ou 40 p. cent ou 45 p. cent ou encore, c'est mon estimation, quelque chose comme 60 p. cent, le système ne fonctionne pas très bien. Je propose tout simplement qu'en réalité il faudrait se servir du mécanisme de libération conditionnelle pour que les gens aient un pouvoir d'appréciation et puissent exercer leur jugement.

J'aimerais aller un peu plus loin et vous parlez d'une question qui n'a pas encore été abordée. Ainsi, par exemple, j'ai recommandé précisément que dans le cas des personnes reconnues coupables de meurtre, condamnées à une peine



[Text]

may know, sir, that there are different parole eligibility periods when you are convicted for murder. Second-degree murder starts at 10 years. I think it would be fascinating to find out how many people, for example, sentenced that way get out at 10 years and a day.

I do not remember who on this committee made the suggestion—it was not a bad idea—that we have those hearings in public, in court. I believe it is section 745 of the Criminal Code—they repeatedly have renumbered all the sections of the Code, so it is very difficult for practitioners of criminal law to keep up with it—whereby somebody sentenced to 25 years, after the expiration of 15 years, can have that remainder reviewed. That is done in public, I believe with a jury of eight.

Frankly, it sounds like a very good idea to me to have it extended to something like consideration of parole for someone convicted of murder. By no means is it necessarily axiomatically denying parole. But there would be openness and accountability.

**Mr. Fee:** Although I have a few more questions I am going to let them go. I do not think I disagree with an awful lot that you have said. I just want to express my appreciation for your coming here.

**Mr. Newark:** Thank you, sir.

**Mr. Lee:** I have a short question on something I had raised earlier. I want to try to be more specific.

**Mr. Harvey:** I have a point of order, if I may. Forgive my rudeness. I note that we now have the quorum here. I was wondering if perhaps we could dispose of the motion and then return to questioning.

**The Chairman:** I think that is exceptionally rude—but I think it is probably a good idea nonetheless.

We will proceed with the motion. We have a motion before us. Would you like to present it?

**Mr. Rideout:** Without going through all of the preamble, but in light of what came out of the previous committee meeting with the Privacy Commissioner, I would move that the committee request the Solicitor General and the Commissioner of Corrections Canada to release the Gingras report and the Legere report and any related appendices and other documents in their entirety to the members of the Standing Committee on Justice and the Solicitor General.

**Mr. Domm:** Could I make a suggestion? In the two paragraphs dealing with the Privacy Commissioner, would it be possible to move straight into the “wherefore I move”?

In recollection only—I do not have the *Minutes of Proceedings and Evidence* in front of me—in my cross-examination of the Privacy Commissioner, he was only responding to the items blacked out over which he had jurisdiction. There were other black-outs in that report that had nothing whatsoever to do with the Privacy Commissioner. So to blame him. . .

[Translation]

d'emprisonnement à perpétuité et qui doivent bénéficier d'une libération conditionnelle. . . Vous savez certainement qu'il y a différentes périodes d'admissibilité à une libération conditionnelle lorsqu'on est condamné pour meurtre. Dans le cas d'un meurtre au second degré, ça commence au bout de dix ans. Il serait très intéressant de savoir, par exemple, combien de gens qui ont subi ce genre de condamnation sortent au bout de dix ans et un jour.

Je ne me rappelle pas qui, au sein de ce Comité, a fait cette proposition, ce n'était d'ailleurs pas une mauvaise idée, et a demandé que ses audiences soient publiques, devant un tribunal. Je pense que c'est l'article 745 du code criminel—les articles du code sont constamment renumérotés et les spécialistes du droit pénal ont bien du mal à se tenir à jour—qui prévoit qu'une personne condamnée à une peine d'emprisonnement de 25 ans peut obtenir la révision de sa peine au bout de 15 ans. Ça se fait en public, en présence je crois d'un jury de 8 personnes.

Je vous avoue que je trouverais très bien d'appliquer ce même principe à l'examen des libérations conditionnelles des personnes reconnues coupables de meurtre. Il ne s'agit absolument pas de leur refuser le droit à une libération conditionnelle. Il s'agit que tout se fasse au grand jour et que l'on rende des comptes.

**M. Fee:** J'aurais quelques autres questions à vous poser, mais je vais les abandonner. Je suis d'accord avec la majeure partie de ce que vous nous dit. Je voudrais simplement vous remercier d'être venu.

**M. Newark:** Je vous remercie.

**M. Lee:** Une petite question sur un point que j'ai soulevé tout à l'heure. J'aimerais me montrer plus précis.

**M. Harvey:** Excusez mon impolitesse, mais j'aimerais faire appel au règlement, si vous me le permettez. Je constate que le quorum est maintenant réuni. Peut-être pourrions-nous régler la question de la motion et revenir ensuite aux questions.

**Le président:** Je pense que vous êtes d'une grande impolitesse, mais que l'idée n'en est pas moins bonne.

Nous allons passer à la motion. Nous avons ici une motion; qui veut la présenter?

**M. Rideout:** Sans reprendre l'ensemble du préambule et compte tenu de ce qui est ressorti de la réunion précédente du Comité avec le Commissaire chargé de la protection de la vie privée, je propose que le Comité demande au Solliciteur général et au Commissaire aux services correctionnels de communiquer dans leur version intégrale le rapport Gingras et le rapport Legere ainsi que leurs annexes et tout autre document connexe au Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général.

**M. Domm:** Puis-je faire une suggestion? Serait-il possible, en ce qui a trait aux deux paragraphes qui se rapportent au Commissaire à la protection de la vie privée, de passer directement à «je propose que»?

Si je me souviens bien, je n'ai pas devant moi le «compte rendu des délibérations et des témoignages» mais, lorsque j'ai contre-interrogé le Commissaire à la protection de la vie privée, ce dernier n'a pris la responsabilité que du caviardage des articles relevant de sa compétence. Il y avait d'autres parties caviardées dans ce rapport qui n'avaient absolument rien à voir avec l'intervention du Commissaire à la protection de la vie privée. De sorte qu'il ne faudrait pas le blâmer. . .



[Texte]

For that reason I would like to see that part removed. It is superfluous, unless it is accurate. We are not just asking for the areas of privacy to be released, we are looking for the report to be released. If you just want to end up with the privacy area, you are going to end up with still two-thirds of it blacked out.

**Mr. Rideout:** The preamble does not deal with the sum and substance of the motion. It gives the *raison d'être* for the motion. The motion says that the reports be released in their entirety. That is the intent of the motion.

I am just giving background reasons for requesting it. One of them is what the Privacy Commissioner has told us. Another is the fact that recommendations in the report are blacked out. That is the background underpinning the motion to release everything.

**Mr. Domm:** With all due respect, and I know what we are trying to accomplish—we are trying to see the report.

**Mr. Rideout:** I am easy, I was just—

**Mr. Domm:** I do not want to get the report back with four of those privacy things in white and the rest all still in black. If what we are trying to do is to get the report released—and I am not trying to pass the onus for the blacking out to the Privacy Commissioner exclusively—there are other areas of rationale for the blacking out of information to protect innocent people.

• 1050

**Mr. Rideout:** Whatever makes you comfortable. I am just saying that if you look at it, the committee requests the Solicitor General and the Commissioner of Corrections Canada to release the reports “in their entirety”. That is the operative part of the motion.

**Mr. Domm:** I have no trouble with that. I would move an amendment that the paragraph beginning with “considering” and ending with “depersonalization”, and the paragraph—

**The Chairman:** That is enough.

**Mr. Domm:** I guess that is fine. That is all we would need.

**An hon. member:** That is fine.

**The Chairman:** You would like to delete that?

**Mr. Domm:** The amendment would be to delete that paragraph.

**The Chairman:** It is not part of the motion actually.

**Mr. Rideout:** No, no. It is not.

**Mr. Domm:** I think in fairness to the Privacy Commission—

**Mr. Rideout:** I have no objection; it is a friendly motion.

**The Chairman:** Mr. Domm feels that there may be some justification in their using only part of it—

[Traduction]

Pour cette raison, j'aimerais que l'on supprime ce passage. À partir du moment où il n'est pas exact, il est inutile. Nous ne demandons pas simplement que l'on rende publiques les passages ayant trait à la vie privée, nous demandons que l'on divulgue l'ensemble du rapport. Si l'on réglait uniquement la question des renseignements et entrée à la vie privée, vous aurez les deux tiers qui resteront caviardés.

**M. Rideout:** Le préambule ne traite pas du fond de la motion. Il en expose simplement la raison d'être. La motion exige que ces rapports soient divulgués dans leur intégralité. C'est là l'esprit de la motion.

J'expose simplement les raisons qui motivent la demande. L'une d'entre elles a trait aux déclarations que nous a faites le Commissaire à la protection de la vie privée. L'autre s'explique par le fait que les recommandations du rapport sont caviardées. Ce sont là les arguments qui justifiaient la divulgation de l'intégralité du rapport.

**M. Domm:** Sans vouloir vous offusquer, je sais bien ce que nous cherchons tous à obtenir; nous cherchons à prendre connaissance le rapport.

**M. Rideout:** Je ne suis pas difficile, c'est simplement. . .

**M. Domm:** Je ne voudrais pas qu'on me retourne les rapports avec quelques renseignements sur la vie privée en clair et le reste continuant à être caviardé. Si ce que nous voulons, c'est obtenir la divulgation du rapport—et je ne veux pas imputer uniquement les caviardages au Commissaire à la protection de la vie privée—il y a d'autres raisons qui peuvent expliquer que l'on cache des renseignements pour protéger des gens innocents.

**M. Rideout:** C'est comme vous voulez. Je dis simplement que si vous lisez bien la motion, le comité demande au solliciteur général et au commissaire aux services correctionnels de communiquer les rapports «dans leur version intégrale». C'est la partie essentielle de la motion.

**M. Domm:** Je n'y vois aucun inconvénient. Je propose un amendement aux termes duquel le paragraphe qui commence par «considérant» et qui finit par «dans la mesure nécessaire» et que le paragraphe. . .

**Le président:** C'est suffisant.

**M. Domm:** Je pense que ça va. C'est tout ce dont nous avons besoin.

**Une voix:** Très bien.

**Le président:** Donc, vous voulez supprimer ce paragraphe.

**M. Domm:** Mon amendement reviendrait à supprimer ce paragraphe.

**Le président:** Ça ne fait pas vraiment partie de la motion.

**M. Rideout:** Non, absolument pas.

**M. Domm:** Je pense que pour rendre justice au commissaire à la protection de la vie privée. . .

**M. Rideout:** Je n'ai aucune objection à faire; c'est une motion amicale.

**Le président:** M. Domm estime qu'il serait peut-être justifié de ne reprendre qu'une partie. . .



[Text]

**Mr. Rideout:** Sure. In the interest of co-operation and considering that the government has created our quorum, I certainly will co-operate with the government side in whatever they intend in this regard.

**The Chairman:** Mr. Rideout, you are a great Canadian.

**Mr. Domm:** You are all heart.

**Mr. Rideout:** I need your vote.

**Mr. Lee:** I have a comment to make. The way we have made the request will undoubtedly trigger a consultation process between the Commissioner of Corrections and the Privacy Commissioner. I wanted to put on record my own personal view—I hope it is the view of members of the committee—that we would hope that the process is not an extensive, long, drawn-out one. Our purpose in moving the motion is to get the whole report, the whole thing. There are provisions of the Privacy Act which permit us, on a need-to-know or even a right-to-know basis, to see the whole thing unexpurgated. I want to make sure my remarks are there on the record so that the Commissioner of Corrections and the Privacy Commissioner can see that. Thank you.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Lee. I believe we have unanimous consent of the committee to delete the... I do not think we need an amendment, Mr. Domm.

**Mr. Rideout:** It is a friendly amendment.

**The Chairman:** We will delete the paragraph beginning with "Considering that the Privacy Commissioner" and ending with "efforts at depersonalization". That is deleted from the preamble. Is it agreed?

**Some hon. members:** Agreed.

**The Chairman:** Are you ready for the question? It is moved by Mr. Rideout that the committee request the Solicitor General and the Commissioner of Corrections Canada to release the Gingras report and the Legere report and any related appendices and other documents in their entirety to the members of the Standing Committee on Justice and the Solicitor General.

Motion agreed to

**The Chairman:** We have six minutes left before the CSIS review committee moves into this room. I think we have accomplished quite a bit. Do you want to continue with your question, Mr. Lee?

**Mr. Lee:** Yes. Let us go back to the area of statistical data, which should be there to help all of us understand what is happening in the corrections field. I am wondering if you could provide us with some comments again, perhaps more specific than we were able to get into earlier, on whether or not we are seeing a good statistical product, a good honest analysis of the data of either failure of the mandatory supervision or success. That is a question of whether the

[Translation]

**M. Rideout:** Très bien. Dans un esprit de collaboration et compte tenu du fait que le gouvernement nous a permis d'atteindre le quorum, je suis tout à fait prêt à coopérer avec le gouvernement sur cette affaire.

**Le président:** Monsieur Rideout, vous êtes un grand Canadien.

**M. Domm:** Vous avez un grand coeur.

**M. Rideout:** J'ai besoin de votre vote.

**M. Lee:** J'aimerais faire un commentaire. De la façon dont est libellée notre requête, il y aura certainement une consultation entre le commissaire aux services correctionnels et le commissaire à la protection de la vie privée. J'aimerais faire connaître mon avis personnel qui, je l'espère, est celui des autres membres de ce comité, à savoir qu'il faut espérer que ce processus de consultation ne soit pas trop long, qu'il ne traîne pas en longueur. Notre motion vise à obtenir l'intégralité du rapport. La Loi sur la protection de la vie privée contient des dispositions qui nous autorisent à prendre connaissance de l'ensemble, sans aucune censure, compte tenu de notre besoin de savoir et même de notre droit de savoir. Je voulais que mes observations soient consignées dans votre procès-verbal pour que le commissaire aux services correctionnels et que le commissaire à la protection de la vie privée en prennent connaissance. Je vous remercie.

**Le président:** Merci, monsieur Lee. Je pense que le comité est prêt à l'unanimité à supprimer le... Je ne pense pas que nous ayons besoin d'un amendement, M. Domm.

**M. Rideout:** C'est un amendement amical.

**Le président:** Nous supprimons donc le paragraphe qui commence par «considérant que, après avoir examiné les deux rapports,» et qui se termine par «dans la mesure nécessaire». Ce paragraphe du préambule est supprimé. Nous sommes d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Êtes-vous prêts maintenant à voter sur la motion? Il est proposé par M. Rideout que le comité demande au solliciteur général et au commissaire aux services correctionnels de communiquer dans la version intégrale le rapport Gingras et le rapport Legere ainsi que leurs annexes et tout autre document connexe au Comité permanent de la justice et du solliciteur général.

Motion adoptée

**Le président:** Il nous reste six minutes avant que le Comité d'examen du SCRS ne nous prenne la salle. Je pense que nous avons bien avancé. Voulez-vous poursuivre les questions, monsieur Lee?

**M. Lee:** Oui. Revenons-en à la question des statistiques, qui devraient nous aider à comprendre ce qui se passe dans le domaine correctionnel. Pouvez-vous dire de façon peut-être un peu plus précise que tout à l'heure, si nous avons devant nous un tableau statistique de bonne qualité, une analyse honnête des chiffres qui montrent soit la réussite, soit l'échec de la mise en liberté avec surveillance obligatoire. C'est toute la question du verre à moitié vide ou à moitié plein. Prenons



*[Texte]*

glass is half empty or half full. In a case where you have an inmate who has a six-year sentence, a six-year sentence I am sure you will agree is a fairly serious sentence. It involves a serious matter. In the last one-third, if the inmate is released on mandatory supervision, he or she could commit an offence for which he or she is not convicted for another year, sometimes two years in Ontario. I am wondering whether or not Corrections Canada's review or presentation of statistics involving cases like that would show that the inmate had committed an offence during the mandatory supervision. Or would it not show up on the screen at all because the conviction did not take place until well after the expiry of the mandatory supervision?

**Mr. Newark:** I am certain, sir, if you asked the right question you would get the right answer.

**Mr. Lee:** What about the system that is in place now? What do you see as a Crown attorney?

• 1055

**Mr. Newark:** First of all, even in relation to mandatory supervision, how somebody has performed on early release is of relevance in questions like bail, or indeed on sentencing.

It is almost incomprehensible. You have to be very familiar with the system to be able to decipher from the records that this offence was likely committed while the guy was on an early release program. The entry of that information on CPIC, which is the basic police reporting system, is very hit or miss. In my province, for example, if the sentence is less than two years then there is no entry whatsoever on the record that says when the individual was released.

There are records—indeed some of them are contained in the report—where you read along and it is obvious that the person has been released but there is no entry on the record that says when.

I was involved in a process in my province some years ago in basically tightening up the Motor Vehicle Branch records as a result of repeat drunk drivers and in getting that information at the Motor Vehicle Branch, which is a gold mine of information, into the hands of prosecutors in the courtroom so we could get what we needed to deal both in bail and in sentencing on repeat drunk drivers. We changed the format of what appeared on the record to some extent.

There is some sense in that in the sense of what appears on a record itself now. We could, for example, indicate a date of release on a sentence, something that is an entry right on the record, or the date of the offence on the record. Neither of those is contained on a uniform basis in any sense on criminal records today.

*[Traduction]*

le cas d'un détenu qui reçoit une peine de six ans d'emprisonnement, et je suis sûr que vous conviendrez avec moi qu'une peine de six ans d'emprisonnement est une peine assez lourde, qui correspond à une affaire grave. Au cours du dernier tiers de la peine, si le détenu est libéré avec surveillance obligatoire et s'il commet une nouvelle infraction, il peut ne pas passer en jugement pendant une autre année, parfois même deux ans en Ontario. Je me demande si le compte rendu statistique du Service correctionnel du Canada au sujet des affaires comme celles-là indique que le détenu a commis une nouvelle infraction pendant sa mise en liberté avec surveillance obligatoire. Est-il possible que l'on ne voit rien à l'écran parce que la condamnation ne s'est produite que bien après l'expiration de la période de liberté sous surveillance obligatoire?

**M. Newark:** Je suis certain que si vous posiez les bonnes questions, vous obtiendriez les bonnes réponses.

**M. Lee:** Qu'en est-il du système en place? Qu'en pensez-vous en tant que procureur de la Couronne?

**M. Newark:** Tout d'abord, même en relation avec la surveillance obligatoire, la façon dont quelqu'un s'est comporté lors d'une libération anticipée a des répercussions sur des questions comme le cautionnement ou même en fait l'imposition des peines.

C'est pratiquement incompréhensible. Il faut être très au fait du système pour pouvoir déchiffrer, à partir des dossiers, si telle ou telle infraction a vraisemblablement été commise alors que l'intéressé bénéficiait d'un programme de libération anticipée. L'inscription de ces données dans le CIPC, soit dans le fichier général de la police, est une véritable loterie. Dans ma province, par exemple, si la peine prononcée est inférieure à deux ans d'emprisonnement, aucune inscription n'est portée au fichier pour dire que la personne en cause a été libérée.

Il y a des inscriptions, dont certaines figurent dans le rapport, dont la lecture révèle à l'évidence que la personne en cause a été libérée, sans toutefois que l'on puisse dire à quelle date.

J'ai beaucoup travaillé il y a quelques années dans ma province à faire en sorte que l'on améliore la tenue des dossiers de la Direction des véhicules automobiles et que l'on retrace les conducteurs coupables à plusieurs reprises de conduite en état d'ébriété et que cette information en possession de la Direction des véhicules automobiles, qui est une véritable mine d'or, puisse être transmise au procureur chargé des poursuites devant les tribunaux, afin que nous puissions en toute connaissance de cause régler les questions de cautionnements et de peines prononcées à l'encontre des récidivistes. Nous avons changé dans une certaine mesure la présentation des renseignements figurant dans les dossiers.

On pourrait faire un peu la même chose aujourd'hui dans le domaine qui nous occupe. On pourrait, par exemple, faire figurer la date de libération correspondant à une peine, quelque chose qui soit consignée dans le dossier qui se rapporte à la date de l'infraction figurant dans le dossier. Aucune inscription de ce type ne figure à l'heure actuelle dans les casiers judiciaires.



[Text]

I have read, of course, from Mr. Gibson as well, comments about the numbers of individuals responsible or who have committed offences or have been convicted of offences on mandatory supervision or on parole, and the numbers are necessarily different.

With respect, the real question is, whatever you call the early release, whatever species of early release it is, what are the numbers? I am quite confident that they have that information. They certainly have the statistical resources to be able to have that information. I am sure that if the question is asked precisely and correctly then you will get the precise and correct answer.

**The Chairman:** Is there a guard by the name of Don MacDonald at Edmonton Max right now?

**Mr. Newark:** My understanding is yes, sir.

**The Chairman:** Have you ever spoken to him?

**Mr. Newark:** No, sir.

**The Chairman:** Thank you very much.

**Mr. Newark:** I do not think he would like to speak to me, sir.

**Mr. Harvey:** Although time is getting short, I would like to note that during the course of your news conference yesterday you said—and I believe this is an exact quote—that you would “divulge selected sections of the Weir report in your testimony today”. In your opening remarks you noted that the report claims the warden’s actions to have been “wilfully negligent”. I was wondering if you had any more—

**Mr. Newark:** That is it, sir.

**Mr. Harvey:** But that is only one.

**Mr. Newark:** As I said, it is absolute insanity that you are getting your information from me.

**Mr. Harvey:** Yes, I agree. But I will take any source I can get.

**Mr. Newark:** So will I, at times.

The only information that I think is of real significance is that quote. They mentioned a bet. There was another instance of them finding drill bits in his cell, and things like that. Really, I referred to them as titbits of information. The thing of real significance that I felt you and Canadians in general, through our elected representatives, deserved to know about was that one.

**Mr. Harvey:** Can you tell me where in the report that phrase was excised?

**Mr. Newark:** No, sir.

**The Chairman:** Mr. Newark, I thank you very much for coming here. It is a subject that has consumed this committee quite a bit over the past couple of years, and I thank you very much for taking the time to be here.

The next meeting of this committee will be on Thursday at 9 a.m.

[Translation]

J’ai lu, bien entendu, les commentaires de M. Gibson concernant le nombre de personnes coupables d’infractions ou ayant commis des infractions, ou encore ayant été reconnues coupables d’infractions pendant qu’elles bénéficiaient d’une libération conditionnelle ou d’une mise en liberté sous surveillance obligatoire, et les chiffres sont nécessairement différents.

Je vous sou mets respectueusement que la véritable question est la suivante: Quel que soit le type de libération anticipée, quelle que soit sa nature, quels sont les chiffres? Je suis bien certain que l’on dispose de cette information. On dispose des moyens statistiques de fournir cette information. Je suis persuadé que si la question est posée de façon claire et précise, vous obtiendrez des réponses claires et précises.

**Le président:** Y-a-t-il à l’heure actuelle un gardien du nom de Don MacDonald au pénitencier à la sécurité maximale d’Edmonton?

**M. Newark:** Oui, si mes renseignements sont bons.

**Le président:** Lui avez-vous parlé?

**M. Newark:** Non.

**Le président:** Je vous remercie.

**M. Newark:** Je ne pense pas qu’il veuille me parler.

**M. Harvey:** Il nous reste peu de temps, mais j’aimerais signaler qu’au cours de votre conférence de presse d’hier vous avez déclaré—j’essaie de reproduire exactement vos propos—que vous alliez «divulguer certaines parties du rapport Weir au cours de votre témoignage d’aujourd’hui». Dans votre introduction, vous avez indiqué que le rapport affirme que les mesures prises par le garde ont été «délibérément négligentes». Je me demande si vous avez d’autres..

**M. Newark:** Cela s’arrête là.

**M. Harvey:** Mais il n’y a que cet exemple.

**M. Newark:** Comme je vous l’ai dit, c’est pure folie que ce soit de moi que vous obteniez vos renseignements.

**M. Harvey:** Oui, j’en conviens. Mais je prends toutes les sources que je peux trouver.

**M. Newark:** C’est parfois aussi mon cas.

La seule information qui me paraît véritablement intéressante, c’est cette citation. On a parlé d’un pari. Dans un autre cas, on a trouvé des forêts de perceuse dans la cellule du détenu, des choses comme cela. En fait, j’ai considéré qu’il s’agissait là de bribes d’informations. La chose véritablement importante, c’est que j’ai estimé que vous-même et la population en général, par l’intermédiaire de ses représentants élus, méritaient d’en savoir davantage dans ce cas.

**M. Harvey:** Pouvez-vous me dire où cette phrase a été supprimée dans le rapport?

**M. Newark:** Non.

**Le président:** Monsieur Newark, je vous remercie d’être venu. C’est là une question qui a beaucoup occupé le comité ces dernières années et je vous remercie chaleureusement d’avoir comparu parmi nous.

La prochaine réunion du Comité se tiendra jeudi à 9 heures.



---

[*Texte*]

I declare the meeting adjourned.

[*Traduction*]

La séance est levée.

---

















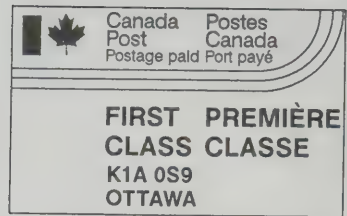












*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

WITNESS

Scott Newark, Crown Attorney.

TÉMOIN

Scott Newark, Procureur de la couronne,



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 40

Thursday, May 31, 1990

Chairman: Robert Horner

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 40

Le jeudi 31 mai 1990

Président: Robert Horner

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on*      *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la*

## Justice and the Solicitor General

## Justice et du Solliciteur général

RESPECTING:

1990 Proposals for a Miscellaneous Statute Law  
Amendment Act

CONCERNANT:

Propositions de 1990 visant la préparation d'une loi  
corrective

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Second Session of the Thirty-fourth Parliament,  
1989-90

Deuxième session de la trente-quatrième législature,  
1989-1990



STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND  
THE SOLICITOR GENERAL

*Chairman:* Robert Horner

*Vice-Chairman:* Wilton Littlechild  
(Solicitor General)

Members

Ken Atkinson  
Gabrielle Bertrand  
John Brewin  
Bill Domm  
Douglas Fee  
François Gérin  
Carole Jacques  
Robert Kaplan  
Derek Lee  
John Nunziata  
George Rideout  
Svend Robinson—(14)

(Quorum 8)

Richard Dupuis

*Clerk of the Committee*

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET  
DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL

*Président:* Robert Horner

*Vice-président:* Wilton Littlechild  
(Solliciteur général)

Membres

Ken Atkinson  
Gabrielle Bertrand  
John Brewin  
Bill Domm  
Douglas Fee  
François Gérin  
Carole Jacques  
Robert Kaplan  
Derek Lee  
John Nunziata  
George Rideout  
Svend Robinson—(14)

(Quorum 8)

*Le greffier du Comité*

Richard Dupuis



**ORDER OF REFERENCE**

*Extract from the Votes and Proceedings of the House of Commons:*

Friday, February 16, 1990

Mr. Lewis, a Member of the Queen's Privy Council, laid upon the Table,—Document entitled: "Proposals to correct certain anomalies, inconsistencies, archaisms and errors in the Statutes of Canada, to deal with other matters of a non-controversial and uncomplicated nature therein and to repeal certain provisions thereof that have expired or lapsed or otherwise ceased to have effect". (English and French)—Sessional Paper No. 342-4/19.

By unanimous consent, the document was referred to the Standing Committee on Justice and Solicitor General.

*ATTEST*

Robert Marleau

*The Clerk of the House of Commons*

**ORDRE DE RENVOI**

*Extrait des Procès-verbaux de la Chambre des communes:*

Le vendredi 16 février 1990

M. Lewis, Membre du conseil privé de la Reine, dépose sur le Bureau,—Document intitulé: «Propositions visant à corriger des anomalies, incompatibilités, archaïsmes et erreurs dans les lois du Canada, à y effectuer d'autres modifications mineures et non controversables ainsi qu'à y abroger certaines dispositions ayant cessé d'avoir effet par caducité ou autrement». (Textes français et anglais)—Document parlementaire n° 342-4/19.

Du consentement unanime, le document est déféré au Comité permanent de la justice et du Solliciteur général.

*ATTESTÉ*

*Le Greffier de la Chambre des communes*

Robert Marleau



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MAY 31, 1990  
(44)

[Texte]

The Standing Committee on Justice and the Solicitor General met at 9:10 o'clock a.m. this day, in Room 308, West Block, the Chairman, Robert Horner, presiding.

*Members of the Committee present:* Ken Atkinson, Bill Domm, Douglas Fee, Robert Horner, Derek Lee and George Rideout.

*Acting Members present:* Edna Anderson for François Gérin and Pierrette Venne for Carole Jacques.

*Other Member present:* Felix Holtmann.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Philip Rosen, Senior Analyst; Patricia Diane Begin and Christopher Morris, Research Officers.

*Witnesses: From the Department of Justice:* Craig Lovgren, Legal Counsel, Executive Services; and Louise Sénéchal, Legislative Counsel, Legislation Section.

The Order of Reference dated Friday, February 16, 1990, being read as follows:

*Ordered*—That the document entitled: "Proposals to correct certain anomalies, inconsistencies, archaisms and errors in the Statutes of Canada, to deal with other matters of a non-controversial and uncomplicated nature therein and to repeal certain provisions thereof that have expired or lapsed or otherwise ceased to have effect". (English and French)—Sessional Paper No. 342-4/19, be referred to the Standing Committee on Justice and Solicitor General.

Craig Lovgren made an opening statement and with Louise Sénéchal answered questions.

It was agreed on the following clauses:

Clause 57

That clause 57 be amended by striking out lines 3 to 11, on page 20 and substituting the following therefor:

"57. Subsection 160(3) of the said Act is"

That clause 57 be amended by striking out lines 20 to 22, on page 20.

Clause 58

That clause 58 be amended by striking out lines 23 to 35 inclusive on page 20 and renumbering subsequent clauses accordingly.

Clause 59

That clause 59 be amended by striking out lines 41 to 44, on page 20, and substituting the following therefor:

"holding body corporate, the Director may make an"

Clause 76

That clause 76 be amended by striking out lines 9 to 19 inclusive on page 27, and renumbering subsequent clauses accordingly.

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 31 MAI 1990  
(44)

[Traduction]

Le Comité permanent de la justice et du solliciteur général se réunit aujourd'hui à 9 h 10, dans la pièce 308 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Robert Horner (président).

*Membres du Comité présents:* Ken Atkinson, Bill Domm, Douglas Fee, Robert Horner, Derek Lee, George Rideout.

*Membres suppléants présents:* Edna Anderson remplace François Gérin; Pierrette Venne remplace Carole Jacques.

*Autre membre présent:* Felix Holtmann.

*Aussi présents:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Phillip Rosen, analyste principal; Patricia Diane Begin et Christopher Morris, attachés de recherche.

*Témoins:* Du ministère de la Justice: Craig Lovgren, conseiller juridique, Secrétariat des services centraux; Louise Sénéchal, conseillère législative, Section de la législation.

Lecture est donnée de l'ordre de renvoi en date du vendredi 16 février 1990, ainsi libellé:

*Il est ordonné,*—Que soit renvoyé au Comité permanent de la justice et du solliciteur général le document intitulé: «Propositions visant à corriger des anomalies, incompatibilités, archaïsmes et erreurs dans les lois du Canada, à y effectuer d'autres modifications mineures et non controversables ainsi qu'à y abroger certaines dispositions ayant cessé d'avoir effet par la caducité ou autrement» (Textes français et anglais, document parlementaire n° 342-4/19).

Craig Lovgren fait un exposé puis, avec Louise Sénéchal, répond aux questions.

Dispositions ayant fait l'objet d'un accord:

Article 57

Que l'article 57 soit modifié en remplaçant les lignes 3 à 9 la page 20, par ce qui suit:

«57. Le paragraphe 160(3) de la même loi»

Que l'article 57 soit modifié en retranchant les lignes 16 à 18 à la page 20.

Article 58

Que l'article 58 soit modifié en retranchant les lignes 19 à 28, à la 20.

Article 59

Que l'article 59 soit modifié en remplaçant les lignes 32 à 35, à la page 20, par ce qui suit:

«exclusive à la société mère peut, aux»

Article 76

Que l'article 76 soit modifié en retranchant les lignes 9 à 19, à la page 27, et que soient renumérotés les articles qui suivent.



## New Clause

That clause 137 be amended by adding immediately before line 1, on page 47, the following new clause:

“137. Paragraph 11(2)(a) of the *Statutory Instrument Act* is repealed and the following substituted therefor:

“(a) the regulation was exempted from the application of subsection (1) pursuant to *section 19.1* or paragraph 20(c), or the regulation expressly provides that it shall apply according to its terms before it is published in the *Canada Gazette*; and”

That clause 137 be amended by renumbering subsequent clauses accordingly.

## Clause 137

That clause 137 be amended by striking out lines 1 to 15, on page 47 and substituting the following therefor:

“137.(1) *The said Act is further amended by adding thereto, immediately after section 19 thereof, the following heading and section:*

“EXEMPTION OF MEMBERSHIP RULES AND INDIAN BY-LAWS

Exemption from examination, registration, publication and scrutiny.

19.1 *The following classes of regulations are exempt from the application of sections 3 and 5, subsection 11(1) and section 19:*

(a) membership rules established before or after the coming into force of this *section* by a band under section 10 of the *Indian Act*; and

(b) *by-laws* made before or after the coming into force of this *section* by the council of a band under section 81, 83 or 85.1 of the *Indian Act*.”

That clause 137 be amended by striking out line 22, on page 47, and substituting the following therefor:

“Act by reason of the application of *section 3 or 5, subsection 11(1) or section 19 of the*”

## Schedule I

Clauses 18 and 20 of schedule 1 were reserved.

## Schedule VII

That schedule VII be amended by striking out the fourth column, headed “Extent of Repeal” for item 28, on page 102, and substituting the following therefor:

“subsections 72(1.1) and 79.1(2)”

It was agreed,—That the Committee will meet on Tuesday, June 12th, on clauses 18 and 20 of schedule I and;

That the officials of the Department of Justice will provide the requested additional information for that meeting.

## Nouvel article

Que l'article 137 soit modifié en insérant avant la ligne 3, à la page 47, ce qui suit:

«137. L'alinéa 11(2)a) de la Loi sur les textes réglementaires est abrogé et remplacé par ce qui suit:

«a) d'une part, le règlement était soustrait à l'application du paragraphe (1), conformément à l'article 19.1 ou à l'alinéa 20c), ou il comporte une disposition prévoyant l'antériorité de sa prise d'effet par rapport à sa publication dans la *Gazette du Canada*;»

Que l'on change les numéros des articles qui suivent le 137.

## Article 137

Que l'article 137 soit modifié en remplaçant les lignes 3 à 16, à la page 47, par ce qui suit:

«137. (1) *La même loi est modifiée par insertion, après l'article 19, de ce qui suit :*

«EXCLUSION DES RÈGLES D'APPARTENANCE ET DES RÈGLEMENTS ADMINISTRATIFS D'UNE BANDE

Dispense

19.1 *Les types de règlements suivants sont soustraits à l'application des articles 3 et 5, du paragraphe 11(1) et l'articles 19:*

a) les règles d'appartenance fixées par une bande en vertu de l'article 10 de la *Loi sur les Indiens* avant ou après l'entrée en vigueur du présent *article*;

b) les règlements administratifs pris par le conseil d'une bande en vertu de l'article 81, 83 ou 85.1 de la *Loi sur les Indiens* avant ou après l'entrée en vigueur du présent *article*.»

Que l'article 137 soit modifié en remplaçant la ligne 24, à la page 47, par ce qui suit:

«loi, par suite de l'application de *article 3 ou 5, du paragraphe 11(1) ou de l'article 19* de la Loi sur les»

## Annexe I

Les articles 18 et 20 de l'annexe I sont réservés.

## Annexe VII

Que l'annexe VII soit modifiée en remplaçant la quatrième colonne, titrée «Abrogation», à l'égard du point 28, à la page 102, par ce qui suit:

«les paragraphes 72(1.1) et 79.1(2)»

Il est convenu,—Que le Comité se réunisse le mardi 12 juin pour examiner les articles 18 et 20 de l'annexe I; et

Que les fonctionnaires du ministère de la Justice remette l'information requise.



It was agreed,—That at that meeting, the Committee will proceed to the adoption of the 1990 Proposals and Report to the House.

At 10:30 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Richard Dupuis

*Clerk of the Committee*

Il est convenu,—Que le Comité adopte alors les Propositions de 1990 de même que son rapport à la Chambre.

À 10 h 30, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

Richard Dupuis



[Texte]

## EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Thursday, May 31, 1990

• 0909

**The Chairman:** I call the meeting to order. Today we are discussing the 1990 proposals for a Miscellaneous Statute Law Amendment Act. We are very pleased to have from the Department of Justice, Craig Lovgren, legal counsel, and Louise Sénéchal, legal counsel. Welcome.

• 0910

**Mr. Craig Lovgren (Legal Counsel, Executive Services, Department of Justice):** Mr. Chairman, the proposals you have before you are the sixth set of proposals for a miscellaneous statute law amendment bill since the program was established in 1975. The program is an ongoing means of correcting anomalies, inconsistencies, archaisms, and errors in federal statutes, and of repealing federal enactments that have expired, lapsed, or otherwise ceased to have effect. Examples of the kinds of proposals we include in this program are the correction of erroneous references to other provisions, discrepancies between the English and French versions of federal statutes, undoing changes in the law inadvertently made in the course of preparing the revised statutes, and honouring ministerial undertakings given to parliamentary committees at the time legislation is adopted.

A special procedure has developed over the years for dealing with these proposals, of which this committee forms an essential part. The report of the committee, if it follows past practice, will look like the report of a committee that has considered a bill. However, what happens is that any proposal that is not accepted unanimously—in other words, to which any one member of the committee objects—is shown as having been struck out of the proposals.

I wanted to mention briefly the criteria for the program and make a couple of remarks dealing with some comments that were made by two of the members of the committee when the proposals were tabled. The criteria for the program that we apply in the Department of Justice to determine whether a proposal is put forward in this document are that the proposal must not be controversial, involve the spending of public funds, prejudicially affect the rights of persons, or create a new offence or subject a new class of persons to an existing offence.

When the proposals were tabled in the House of Commons on February 15, Mr. Kaplan suggested the criteria be enlarged so as to include proposals put forward by the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations. While we have not changed the criteria as such, I think you will find that any proposals made to the Department of Justice by the standing joint committee directly, or proposals made to the legislation section from other government departments with an indication that they were being made to deal with concerns of the standing joint committee, have been included in this set of proposals.

[Traduction]

## TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le jeudi 31 mai 1990

**Le président:** La séance est ouverte. Nous devons discuter aujourd'hui des propositions de 1990 pour une loi corrective. Nous avons le grand plaisir de recevoir Craig Lovgren et Louise Sénéchal qui sont conseillers juridiques au ministère de la Justice. Bienvenue.

**M. Craig Lovgren (conseiller juridique, Services centraux, ministère de la Justice):** Monsieur le président, les propositions que vous avez sous les yeux représentent la sixième série de propositions pour une loi corrective depuis la création de ce programme en 1975. Ce programme nous permet en effet de corriger continuellement les anomalies, incompatibilités, archaïsmes et erreurs dans les lois du Canada et d'abroger les dispositions devenues caduques ou périmées. Le genre de propositions qui entrent dans ce programme porte sur la correction de références erronées à d'autres articles, sur des différences entre les versions anglaise et française des lois du Canada, de revenir sur certains changements apportés par inadvertance en préparant les lois révisées et d'honorer les engagements ministériels donnés aux comités parlementaires au moment où les projets de loi sont adoptés.

Nous avons, au fur et à mesure, adopté une méthode spéciale pour traiter de ces propositions, et votre comité est un élément essentiel de ce processus. Le rapport du comité, s'il suit la pratique habituelle, ressemblera au rapport d'un comité qui a étudié un projet de loi. Toutefois, toute proposition qui n'est pas adoptée à l'unanimité—autrement dit, à laquelle un membre du comité verrait une objection—est tout simplement éliminée des propositions.

Je voulais donc vous exposer brièvement quels étaient les critères de ce programme et faire une ou deux remarques sur certains commentaires faits par deux des membres du comité lorsque ces propositions ont été déposées. Les critères qu'applique le ministère de la Justice pour déterminer si une proposition doit être ou non présentée dans ce document est qu'elle ne doit pas être controversée, ne doit pas entraîner de dépenses publiques, ne doit pas avoir d'effet préjudiciable sur les droits de personnes quelconques ni créer une nouvelle infraction ou exposer un nouveau groupe de personnes à une infraction existante.

Lorsque les propositions ont été déposées à la Chambre des communes le 15 février, M. Kaplan a suggéré d'élargir ces critères afin d'y inclure des propositions présentées par le comité mixte d'examen de la réglementation. Bien que nous n'ayons pas changé les critères comme tels, je pense que vous verrez que toutes les propositions faites au ministère de la Justice directement par le comité mixte ou faites par d'autres ministères à la section de la législation en indiquant que c'est pour répondre aux préoccupations du comité mixte, ont été incluses dans cette série.



[Text]

I would like also to draw your attention particularly to two proposals we thought were on the borderline of acceptability under our criteria but ultimately decided to put forward for this committee's consideration. The first of those two is the proposal to amend the Statute Revision Act. The purpose of this proposal is to provide authority for the free distribution of the loose-leaf updates to the revised statutes. At present a number of people, of course including Members of Parliament, receive the annual statutes of Canada free. Similarly, essentially the same people receive the *Revised Statutes of Canada* free. But more or less through inadvertence there is no authority to distribute the updates to the loose-leaf addition of the revision when that is ready, probably this fall.

While obviously the distribution of free pages will entail public expenditure, it was felt this was so obviously consistent with past practice in distributing federal statutes that we should deal with it in this way rather than in some other way.

• 0915

The other proposal I would like to mention specifically is the one to amend the Municipal Grants Act. This deals with an exception in that act which provides that federal grants in lieu of property taxes cannot be paid on unpatented Crown lands. This category of unpatented Crown lands would include most of the lands in the Northwest Territories and the Yukon Territory. The previous Municipal Grants Act did not have such an exception. This act, passed in 1980, did. For some years thereafter the government continued to pay grants in lieu of taxes on unpatented Crown lands in the territories. That practice was stopped when it was discovered there was no statutory authority to do so.

The proposal before you would allow grants in lieu of taxes to be paid on these lands in the territories. Obviously paying grants in lieu of taxes on these lands will again involve slightly increased government spending. But given that grants were paid on these lands before and it was only due to a mistake made in the drafting of the act in 1980, it was felt we could put forward that proposal for your consideration.

**Mr. Lee (Scarborough—Rouge River):** Mr. Chairman, I would like to make reference to the Public Service Staff Relations Act and the proposal to alter the definition of the term "grievance" in the definition section of the act. If you are looking at the document I am looking at, it is on page 44, line 1720.

**Mr. Lovgren:** The version I have, it is on pages 40 and 41. It is the re-enactment of paragraphs (a) and (b) of the definition of "grievance" in section 2 of the Public Service Staff Relations Act.

**Mr. Lee:** I asked the question because of its possible relevance to reconsideration of the operation of the CSIS act. I am wondering if you might be able to familiarize us a little bit about what the purpose of the amendment is and the impact it will have on the volume or the grievance procedure itself under the act.

[Translation]

J'aimerais également attirer plus particulièrement votre attention sur deux propositions qui nous ont semblé tout juste acceptables, étant donné nos critères, mais que nous avons finalement décidé de présenter à votre comité. La première étant de modifier la Loi sur la révision des lois. L'objet de cette proposition est d'autoriser la distribution libre de ces mises à jour des lois révisées. À l'heure actuelle, un certain nombre de personnes, dont évidemment les députés, reçoivent gratuitement, et tous les ans, les lois du Canada. De même, essentiellement les mêmes personnes reçoivent gratuitement les lois révisées du Canada. Mais, plus ou moins par inadvertance, il n'a pas été prévu que leur soient également distribuées les mises à jour, présentées sur feuilles mobiles, des lois révisées, lorsque celles-ci seront prêtes, vraisemblablement cet automne.

Bien que cette distribution doive évidemment entraîner une dépense publique, on l'a jugée tellement conforme à la pratique passée touchant la distribution des lois du Canada que l'on a conclu que c'était la meilleure façon de corriger cette omission.

L'autre proposition est celle qui vise à modifier la Loi sur les subventions aux municipalités. Il s'agit d'une exception à ladite loi qui prévoit que l'on ne peut octroyer de subventions aux municipalités en compensation de l'impôt foncier sur les terres qui n'ont pas fait l'objet d'une concession par la Couronne. Cette catégorie inclut la plupart des terres dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon. La loi précédente ne prévoyait pas une telle exception. Celle-ci, adoptée en 1980, la prévoit. Pendant quelques années, le gouvernement a continué d'octroyer des subventions en compensation de l'impôt sur des terres qui n'ont pas fait l'objet d'une concession par la Couronne dans les territoires. On a mis fin à cette pratique lorsque l'on s'est aperçu que la loi ne l'autorisait pas.

La proposition qui vous est faite permettrait donc d'octroyer des subventions en compensation de l'impôt sur ces terres dans les territoires. Il est évident que l'octroi des subventions en compensation d'impôts va à nouveau accroître légèrement les dépenses publiques. Toutefois, étant donné que ces subventions étaient octroyées auparavant et que ce n'est que suite à une erreur dans le libellé de la loi de 1980 que l'on a cessé de les octroyer, on a jugé opportun de vous saisir de cette proposition.

**M. Lee (Scarborough—Rouge River):** Monsieur le président, j'aimerais parler un instant de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique et de la proposition visant à modifier la définition du terme «grief» dans l'article sur les définitions de la loi. Si vous avez le document sous les yeux, je suis à la page 47, ligne 1721.

**M. Lovgren:** Dans ma version, c'est à une autre page. On y rétablit les alinéas (a) et (b) de la définition de «grief» à l'article 2 de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique.

**M. Lee:** J'ai posé la question parce que cela pourrait jouer sur l'étude que nous faisons de la Loi sur le SCRS. Pourriez-vous nous dire un peu quel est le but visé ici et quelle incidence cela pourrait avoir sur le volume de griefs ou sur la procédure de griefs elle-même aux termes de cette loi?



[Texte]

**Mr. Lovgren:** As I understand it, the impact it would have on the volume of grievances would be quite minimal. It does not extend to most employees—agents, if you will—of CSIS. It essentially applies to their support staff.

**Mr. Lee:** Then could you explain to the committee its relevance to the support staff, should they encounter a grievance situation?

**Mr. Lovgren:** Sorry, I got it the wrong way around. The support staff currently has access to the grievance procedures under the Public Service Staff Relations Act. The other employees of CSIS, the ones who are not support staff, are generally excluded from the Public Service Staff Relations Act. The purpose of that exclusion is generally to deny them the right to collective bargaining, to form a trade union and so on.

• 0920

It was felt that there was no reason, despite their exclusion from collective bargaining, to deny them access to the grievance system in the event that they are disciplined or dismissed.

**Mr. Lee:** My second question has to do with the two proposed amendments to the Criminal Code.

I have been serving in Parliament for about a year now. It seems to me we have a lot of amendments to the Criminal Code, coming from all different directions. I believe we have a decision from the Supreme Court today on another section. It looks as if we have quite a mulligatawny soup in the Criminal Code. I would like your views on the proposed amendment to subsection 254.(3).

The proposed amendment is to effectively remove the word “probable”, as part of the test of the grounds which should be there before the party acts, before the peace officer acts. My first impression is that it would lower the test, that it would change the basis on which the peace officer would commence his or her action. I am curious as to whether or not that was precisely the intent.

**Mr. Lovgren:** The intention, sir, was certainly not to lower the standard. This is essentially being put forward to ensure consistency within the Criminal Code.

Prior to the coming into force of the revised statutes of 1985, a number of different tests were used in different provisions of the Criminal Code. Sometimes reasonable ground “singular”, sometimes reasonable grounds, sometimes reasonable and probable grounds “plural”, sometimes reasonable and probable ground “singular”, sometimes probable cause, reasonable and probable cause. On the basis of legal opinions within the Department of Justice, a statute revision commission concluded that all of these tests basically amounted to the same thing and they therefore, fairly consistently throughout the Criminal Code, used reasonable grounds everywhere in the Revised Statutes, 1985 version, of those Code provisions.

Unfortunately, when it came time to adapt the 1985 set of amendments to the Criminal Code to the new language, the terminology of the revision, there was an oversight for those provisions. Those ones had reasonable and probable

[Traduction]

**M. Lovgren:** D’après moi, cela n’aura qu’une incidence très minime sur le volume de griefs. Cela ne s’applique pas à la plupart des employés—aux agents, si vous voulez, du SCRS. Cela s’applique essentiellement au personnel de soutien.

**M. Lee:** Alors pourriez-vous expliquer au comité ce que cela représente pour le personnel de soutien s’il voulait présenter un grief?

**M. Lovgren:** Excusez-moi, je me suis trompé, c’est le contraire. Le personnel de soutien a actuellement accès à la procédure de grief prévue aux termes de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique. Ce sont les autres employés du SCRS, ceux qui ne font pas partie du personnel de soutien, qui sont de façon générale exclus de l’application de cette loi. Cette exclusion leur refuse le droit de négocier collectivement, de constituer un syndicat, etc.

On a jugé qu’il n’y avait pas de raison, bien qu’ils soient exclus des négociations collectives, de leur refuser le droit de présenter des griefs en cas de mesures disciplinaires ou de renvoi.

**M. Lee:** Ma deuxième question porte sur les deux amendements proposés au Code criminel.

Je suis maintenant au Parlement depuis environ un an. Il me semble que l’on apporte beaucoup d’amendements au Code criminel, et que cela vient de toutes parts. Si je ne m’abuse, la Cour suprême vient aujourd’hui de rendre une décision qui porte sur un autre article. Il semble que le Code criminel contienne une multitude de choses. J’aimerais donc que vous me disiez ce que vous pensez de l’amendement proposé au paragraphe 3 de l’article 254.

Il s’agit de supprimer, dans la version anglaise, le terme «probable» dans l’expression «raisonable and probable grounds». En vertu de cette modification, il suffirait que l’agent de paix ait des «reasonable grounds» pour intervenir. Ma première impression est qu’il n’aurait plus ainsi besoin d’avoir des raisons aussi probantes avant de décider d’agir. J’aimerais savoir si c’est précisément l’intention.

**M. Lovgren:** Non, certainement pas. Il s’agit essentiellement d’assurer une certaine uniformité dans le Code criminel.

Avant l’entrée en vigueur des lois révisées de 1985, on demandait des raisons différentes selon les dispositions du Code criminel. Quelques fois l’expression «reasonable grounds» était au singulier, quelques fois au pluriel, quelques fois on parlait de «reasonable and probable grounds» au pluriel, quelques fois au singulier, quelques fois on parlait de «probable cause» ou de «reasonable and probable cause». Les conseillers juridiques du ministère de la Justice ont mené une commission de révision des lois à conclure que tout cela revenait essentiellement à la même chose et qu’ainsi il serait préférable dans les lois révisées de 1985 d’uniformiser les différentes dispositions en utilisant simplement l’expression «reasonable grounds».

Malheureusement, au moment d’adapter la série d’amendements de 1985 au Code criminel, on a négligé ces dispositions. On a oublié de supprimer les termes «and probable». Puisque partout ailleurs dans le Code criminel,



[Text]

grounds in them and, in adapting them, somebody forgot to delete the words "and probable". Since everywhere else in the Criminal Code now, as a result of the revision, we have reasonable grounds, we are asking for these provisions to be changed.

As I say, it is our view that this does not result in a change in the standard. It simply results in uniformity of language throughout the Code.

**Mr. Lee:** Is this consistent with any proposals previously made by the Law Reform Commission of Canada, or is it completely unrelated?

**Mr. Lovgren:** I think it is fair to say that it is completely unrelated.

**Mr. Lee:** You are not aware of any particular recommendation the LRC may have made—

**Mr. Lovgren:** No. Any tie-in to that would have to be in terms of something quite general, in terms of simplifying the language of the Code.

**Mr. Atkinson (St. Catharines):** I am a little concerned about the reasonable and probable grounds. There has been a body of case law that has developed around impaired driving and we are using the words "reasonable and probable grounds". I now that you are trying to make it consistent within the Code, but that seems to me to be a major change, not just a minor one, because of the body of case law that has developed.

• 0925

**Mr. Lovgren:** As I say, the different expressions were used in different parts of the Criminal Code, and presumably the legal advice that was given in the department was based upon the equivalence, in effect, of those different standards. In other words, there was case law on the different expressions, reasonable and probable grounds, as well as reasonable grounds, that in effect came to the same result.

If the result of that change was to change the test, the standard in the Criminal Code, in one sense the damage is already done because that change was, as I say, made throughout the Criminal Code in the 1985 revision of the statutes.

This is simply a matter of patching up three provisions where, through an oversight, that change was not made.

**Mr. Atkinson:** That could change the whole law in the area, because obviously arguments could be made on that if we now change it, and I have some real concerns about that.

This committee is going to be charged with looking at the general section of the Criminal Code. I am sure at that point we would look at the tests. I think that would be the place to change the tests, and we should not start doing it here after a body of case law has developed on it.

**Mr. Lovgren:** I would like to see more on that before I would consent to that particular aspect of it.

**Mr. Lee:** Moving on to section 256, the proposal for a change there related to the ability of an investigator to obtain a blood sample. My understanding is that it is now possible to obtain blood samples from those who are injured in traffic

[Translation]

suite à cette révision, nous avons «reasonable grounds», nous demandons simplement de modifier également ces dispositions.

Je répète qu'à notre avis cela ne change absolument rien au motif exigé. Cela revient simplement à uniformiser le libellé.

**M. Lee:** Est-ce conforme à toutes les propositions présentées par la Commission de réforme du droit du Canada ou n'y a-t-il aucun lien?

**M. Lovgren:** Je crois que l'on peut dire que cela n'a aucun lien.

**M. Lee:** Vous ne savez pas si la Commission aurait fait des recommandations particulières. . .

**M. Lovgren:** Non. Tout lien qu'il pourrait y avoir avec cela serait d'ordre tout à fait général, en vue simplement de simplifier la terminologie du Code.

**M. Atkinson (St. Catharines):** Je suis un peu inquiet moi-même de «reasonable and probable grounds». Il y a maintenant tout un droit jurisprudentiel découlant de ces termes «reasonable and probable grounds» dans le contexte de la conduite avec facultés affaiblies. Je sais que vous essayez d'uniformiser le Code, mais j'ai l'impression que c'est là un changement important, plutôt que mineur, du fait de tout ce droit jurisprudentiel.

**M. Lovgren:** Je répète que ces différentes expressions étaient utilisées dans différentes sections du Code criminel et que les conseillers du ministère ont donné cet avis, jugeant que ces termes voulaient dire la même chose, même s'ils étaient exprimés différemment. Autrement dit, il y a un droit jurisprudentiel sur ces différentes expressions, sur «reasonable and probable grounds» et sur «reasonable grounds», qui reviennent essentiellement à la même chose.

Si ce changement devait modifier les conditions et normes requises dans le Code criminel, en un certain sens, le dommage serait déjà fait parce que tout le Code criminel a été modifié dans ce sens, dans la révision des lois de 1985.

Il s'agit simplement ici de faire la même chose pour ces trois dispositions omises par étourderie.

**M. Atkinson:** Cela pourrait changer entièrement le droit dans ce domaine parce qu'il est évident que l'on pourrait présenter des arguments à ce sujet et cela me préoccupe donc beaucoup.

Le Comité va vouloir examiner l'article général du Code criminel. Je suis certain que nous examinerons les motifs invoqués. C'est probablement là qu'il faudra modifier les choses, et non pas maintenant qu'on a tout un droit jurisprudentiel sur la question.

**M. Lovgren:** J'aimerais en voir plus là-dessus avant de consentir à cet aspect particulier.

**M. Lee:** Je passe maintenant à l'article 256, à la proposition visant à modifier les conditions dans lesquelles on peut obtenir un échantillon de sang. Je crois qu'il est maintenant possible d'obtenir des échantillons de sang de



[Texte]

accidents where there is an impaired driver, where the driver is impaired, where he or she is the injured person. Why the need for the section now? Have we been operating in uncharted territory?

**Mr. Lovgren:** No, I do not believe so. The suggestion was put forward as a possible interpretation of the provision for which no support was found in the case law. Nevertheless, there is a possible interpretation that could be given to that provision, that as presently worded, since it refers to the accident having resulted in the injury or death of a person, clearly in the case of death it has to be some other person. You are trying to obtain a blood sample from a person with a view to determining whether they should be charged with an offence. In the case of death it must obviously be the death of some other person.

Therefore, as I say, it was suggested as a possible interpretation that injury must also refer to the injury to some other person and not to the very person from whom the blood sample is sought.

While, as I say, there does not seem to be any case law on the topic, one way or the other, it was certainly the original intention that blood samples should be obtainable from the very person who is injured if that person is the only one injured in the accident. The proposal is therefore put forward essentially as a clarification, to put beyond all doubt what we believe to be the scope of the provision as it presently reads.

**Mr. Lee:** My last question is slightly outside our mandate here today but it is related to the questions I just asked. With these two issues I have a concern myself, as Mr. Atkinson does, about making any change to a code which is looked at so precisely by the legal profession. Even to change a comma in the code brings forth possible implications for trial procedures and tests of guilt and innocence, and can spawn thousands or millions of dollars worth of continued litigation and appeals.

I do not know whether you considered that as a possible outflow of the amendments you have proposed, albeit that the criteria for selection of these amendments are to keep them at a low threshold and non-controversial.

• 0930

I have seen so many proposed amendments to the code in the last year, I see so many in question, that I am curious why the department has not proceeded more assiduously in the pursuit of a broader Criminal Code reform. All I am seeing now is a real shotgun approach to reform: arson, joinder of counts, criminal records—and there are more out there. What is your response to that from the Department of Justice?

**Mr. Lovgren:** I guess I should preface it by saying that my main field of expertise is in legislative drafting, so I am not really privy to what the department's plans are in the area of criminal law reform generally.

But regardless of what you think of how one should go about overhauling the code, having a whole new code, or whatever, there is obviously an ongoing need to make amendments to patch up the one we already have to make it

[Traduction]

ceux qui sont blessés dans des accidents de la route lorsqu'il y a eu conduite avec facultés diminuées, lorsque le conducteur avait ses facultés diminuées, ou lorsqu'il est blessé. Pourquoi faut-il maintenant avoir cet article? A-t-on fait cela sans que ce soit autorisé?

**M. Lovgren:** Non, je ne crois pas. On a présenté cette suggestion comme interprétation possible de la disposition pour laquelle le droit jurisprudentiel ne donnait pas de précédent. On pourrait néanmoins interpréter d'une certaine façon cette disposition, dans le libellé actuel, étant donné qu'il s'agit d'un accident ayant causé des blessures ou la mort, il est certain que dans le cas d'un décès, il faut que ce soit quelqu'un d'autre. Quand on essaie d'obtenir un échantillon de sang, c'est pour déterminer si la personne doit être inculpée. En cas de décès, il faut évidemment qu'il s'agisse du décès d'une autre personne.

Ainsi, je le répète, on a suggéré comme interprétation que dans le cas de lésions corporelles, on puisse parler de quelqu'un d'autre que de la personne dont on veut un échantillon de sang.

Bien qu'il ne semble pas y avoir de droit jurisprudentiel à ce sujet, dans un sens ou dans l'autre, l'intention initiale était certainement que l'on puisse obtenir des échantillons de sang de la personne blessée si c'est la seule qui l'a été dans l'accident. Il s'agit donc essentiellement d'une clarification afin qu'il n'y ait aucun doute sur ce que nous visons par cette disposition dans son libellé actuel.

**M. Lee:** Ma dernière question dépasse peut-être un peu notre mandat d'aujourd'hui mais porte en quelque sorte sur les questions que je viens de poser. Ces deux questions me préoccupent, tout comme M. Atkinson, puisqu'il s'agit de modifier un Code que toute la profession juridique examine de très près. Même changer une virgule dans le Code peut avoir des implications très importantes dans un procès et dans les critères par lesquels on mesure la culpabilité ou l'innocence et l'on sait que cela peut représenter des milliers ou des millions de dollars de poursuites et d'appels.

Je ne sais pas si vous y avez pensé en proposant ces modifications, sachant qu'un des critères de sélection pour de telles modifications est qu'elles ne soient que d'ordre mineur et non controversées.

J'ai vu tellement d'amendements proposés au Code depuis un an, j'en vois tellement remis en question, que je me demande pourquoi le ministère n'a pas cherché plus assidûment une réforme plus globale du Code criminel. Nous avons ici un galimatias: incendies criminels, jonction d'instances, dossiers criminels, et j'en passe. Qu'en dit le ministère de la Justice?

**M. Lovgren:** Je précise tout d'abord que je suis expert en rédaction législative et je ne suis donc pas vraiment au courant de ce que sont les plans du ministère dans le domaine de la réforme du droit pénal, en général.

Nonobstant ce que vous pensez de la façon dont on devrait s'y prendre pour réformer le Code, adopter un nouveau code ou autre chose du genre, il y a quand même des amendements qu'il faut apporter pour améliorer ce que



[Text]

at all workable for the moment. A lot of the proposals included in the package today are simply of that character, problems about which court has jurisdiction over various things, erroneous cross-references within the code, and so on. So we really cannot simply stop dealing with those kinds of minor problems that arise because we are at the same time trying to deal with a more general reform of the criminal law.

**Mr. Lee:** You may look at it as an issue of fine-tuning the code and staying up with the times, but from another perspective the code may be falling apart in front of our eyes because it has failed to keep pace. In another hour we may or may not lose another section or two of the code because of the Charter impact.

**Mme Louise Sénéchal (conseillère en législation, Section de la législation):** J'aimerais apporter une petite précision, s'il vous plaît. M. Atkinson parlait de *reasonable and probable grounds*. J'aimerais simplement préciser que toutes les modifications de langue qui ont été faites en anglais et en français aux lois de 1985 sont réputées ne pas changer le fond. C'est une disposition de la Loi sur la révision des lois. Donc, sur ce point-là, il n'y a pas d'inquiétude à avoir. Ce sont des choses qui ont été étudiées, et la révision de 1985 n'est pas réputée changer le fond de la loi.

**Mr. Lovgren:** In fact, now that Louise has mentioned it, another point occurs to me that I should have mentioned on this whole question of reasonable and probable grounds. In fact, the proposals at pages 62 and 63, items 18 through 20, the substitution of "reasonable grounds" for "reasonable and probable grounds", are amendments of course only to the English version. In the French version, prior to the revision we had "*motifs raisonnables et probables*", as we did elsewhere in the code. The change was made uniformly in the French version to "*motifs raisonnables*". The oversight I spoke of happened only in the English version. It was only in the English version that "reasonable and probable grounds" was left in those provisions. So if there is a difference between reasonable grounds and reasonable and probable grounds, we in fact now have a discrepancy between the English and French versions because the English version still says "reasonable and probable grounds" in the case of these three provisions whereas the French version was changed in the revision to say "*motifs raisonnables*".

**Mr. Atkinson:** And you would not know if any case law has flowed since 1985 as a result.

**Mr. Lovgren:** I do not believe there is any, no. As I say, when the change was made in the revision to "reasonable grounds" from "reasonable and probable grounds", it was obviously only after some consideration of the case law to determine that, given that the purpose of the revised statutes is simply to consolidate the existing law and not to change it. The change was only made after consideration as to whether there was a different standard here and a conclusion being reached that no, there was not.

[Translation]

nous avons déjà afin de pouvoir mieux nous en servir. Bien des propositions que vous trouvez devant vous aujourd'hui sont de cette nature, c'est-à-dire des problèmes quant à savoir quel tribunal a compétence en quelle matière, renvois erronés dans le Code lui-même et ainsi de suite. On ne peut pas tout simplement arrêter de corriger ce genre de problèmes mineurs sous prétexte qu'en même temps il est question d'une réforme plus globale du droit pénal.

**M. Lee:** Pour vous, peut-être s'agit-il d'une mise au point à faire au Code pour qu'il soit toujours d'actualité, mais d'un autre point de vue, le Code est peut-être en train de nous tomber en lambeaux d'entre les mains parce qu'il n'est tout simplement plus à jour. D'ici une heure, nous aurons peut-être ou peut-être pas perdu une autre partie ou deux du Code à cause des répercussions de la Charte.

**Mrs. Louise Sénéchal (Legislative Council, Legislative Section):** On a point of clarification, if you please, Mr. Atkinson was talking about *reasonable and probable grounds*. I would simply like to say that all language changes that we made in English and in French to the 1985 legislation are deemed not to change the substance. That is a provision in the Statute Revision Act. So, on that point, there is no need to be concerned. These are things that have been examined, and the 1985 Review is not deemed to change the substance of the legislation.

**M. Lovgren:** Maintenant que Louise en parle, il me vient à l'esprit autre chose dont j'aurais dû parler à propos de toute cette question de motifs raisonnables et probables. À vrai dire, les propositions aux pages 62 et 63, de 18 à 20, la substitution de *reasonable grounds* pour *reasonable and probable grounds*, sont des modifications qui ne sont apportées, évidemment, qu'à la version anglaise. Dans la version française, avant la révision, nous avions *motifs raisonnables et probables* comme partout ailleurs dans le Code. On a fait le changement uniformément, dans la version française, pour lire *motifs raisonnables*. L'erreur que je signalais n'a eu cours que dans la version anglaise. C'est seulement dans la version anglaise qu'on a laissé *reasonable and probable grounds* dans les dispositions. Donc, s'il y a une différence entre «motifs raisonnables» et «motifs raisonnables et probables», nous avons maintenant, dans la réalité des choses, une divergence entre les versions anglaise et française parce que la version anglaise se lit toujours *reasonable and probable grounds* dans le cas de ces trois dispositions tandis que la version française, lors de la révision, a été modifiée pour se lire *motifs raisonnables*.

**M. Atkinson:** Et vous ne savez pas quel est l'état de la jurisprudence depuis 1985, comme résultat de cela?

**M. Lovgren:** Je ne crois pas qu'il y ait de jurisprudence, en effet. Comme je l'ai dit, quand on adopté *motifs raisonnables* plutôt que *motifs raisonnables et probables*, ce fut, de toute évidence, seulement après avoir étudié la jurisprudence puisque le but des lois révisées est tout simplement de consolider la législation actuelle sans la changer. Le changement ne fut fait qu'après mûres délibérations, à savoir s'il y avait ici des normes différentes, et on en est arrivé à la conclusion que non, il n'y avait pas de différences.



[Texte]

[Traduction]

• 0935

**The Chairman:** Would it be possible for you to give us a copy of your opinion on this?

**Mr. Lovgren:** That is of course the eternally dicey question of making available Justice legal opinions to parliamentary committees. I cannot say yes or no.

**The Chairman:** You have done it before.

**Mr. Lovgren:** I would have to check with the department and see whether that could be done.

**The Chairman:** That is what we would like to have done.

**Mr. Lovgren:** All I can say for the moment is that I cannot say I can get it for you and I do not in fact have it with me at the time, but I will see if I can, Mr. Chairman.

**The Chairman:** I understand that. You know where our clerk is.

**Mme Venne (Saint-Hubert):** Revenons à cette histoire de discordance entre le français et l'anglais. D'après ce que j'avais compris, vous deviez faire concorder les deux et vous aviez même des mécanismes pour le faire. J'aimerais connaître ces mécanismes, puisqu'ils ne semblent pas fonctionner très bien.

**Mr. Lovgren:** Any mechanism we have is bound to break down from time to time, and that is obviously what happened in this case. That is why one wound up with "*motifs raisonnables*" in the French version but "reasonable and probable grounds" in the English version.

**Mme Venne:** Quel mécanisme utilisez-vous normalement pour être certains que le français et l'anglais concordent?

**Mr. Lovgren:** In the case of a bill being drafted in the legislation section, there are two drafters, two lawyers assigned to the file, an anglophone drafter and a francophone drafter who work closely together and who read each other's drafts. We also have a reviser whose task it is to read both of the versions together, a parallel reading, to ensure there are no discrepancies between the two.

**Mme Venne:** C'est tout ce que vous avez comme mécanisme. C'est fait sur une base très humaine et il est très facile de se tromper.

Pour ce qui est du masculin et du féminin, vous êtes censés avoir une directive qui fait en sorte qu'on utilise un terme neutre. Est-ce que cela est aussi laissé à des...

**The Chairman:** Please proceed. I am just wondering how you get the neutral term if you do not use both.

**Mme Venne:** Eh bien, on peut avoir "chairperson" instead of "chairman".

Utilisez-vous le même mécanisme dans ce cas? Est-ce que ce sont des personnes qui se vérifient les unes les autres? N'avez-vous rien de plus systématique?

**Le président:** Serait-il possible pour vous de nous donner l'avis écrit à ce propos?

**M. Lovgren:** Ça, c'est la question éternellement épineuse à savoir si l'on devrait remettre aux divers comités parlementaires les avis juridiques reçus au ministère de la Justice. Je ne puis répondre, ni oui ni non.

**Le président:** Vous l'avez déjà fait dans le passé.

**M. Lovgren:** Il me faudrait vérifier auprès du ministère.

**Le président:** C'est ce que l'on aimerait que vous fassiez.

**M. Lovgren:** Tout ce que je puis dire pour le moment, c'est que je ne peux pas dire que je vous l'obtiendrez et, qui plus est, je ne l'ai pas sur moi au moment présent, mais je verrai ce que je puis faire, monsieur le président.

**Le président:** Je comprends. Vous savez où trouver notre greffier.

**Mrs. Venne (Saint-Hubert):** Let's come back to this question of discrepancy between the French and the English. From what I have understood, you were supposed to reconcile the two and you even had the mechanisms to do so. I would like to know what those mechanisms are as they do not seem to be working very well.

**M. Lovgren:** Tout mécanisme qui existe aura des ratées de temps à autre et c'est ce qui est arrivé dans ce cas-ci, de toute évidence. Voilà pourquoi nous avons «*motifs raisonnables*» dans le texte français, mais «*reasonable and probable grounds*» dans la version anglaise.

**Mrs. Venne:** What mechanism do you normally use to make sure that the French and English agree?

**M. Lovgren:** Dans le cas d'un projet de loi rédigé dans la section législative, il y a deux rédacteurs, deux avocats à qui est confié le dossier, un rédacteur anglophone et un rédacteur francophone qui travaillent étroitement ensemble et qui lisent les ébauches l'un de l'autre. Il y a aussi un réviseur qui doit lire les deux versions ensemble, c'est-à-dire faire une lecture parallèle, pour s'assurer qu'il n'y a pas discordance entre les deux.

**Mrs. Venne:** That is all you have as a mechanism. This is done on a very human basis and it is very easy to make mistakes.

As for the masculine and feminine, you are supposed to have a directive according to which you are to use a neutral term. Is that also left up to...

**Le président:** Allez-y, s'il vous plaît. Je me demande comment on fait pour obtenir un terme neutre si l'on n'utilise pas les deux.

**Mrs. Venne:** Well, you can have

«la présidence» au lieu de «président».

Do you use the same mechanism in that case? Do you have people who check up on one another's work? Do you not have anything more systematic?



[Text]

**Mme Sénéchal:** Comme vous dites, on a une politique interne, par exemple pour le terme *chairman*. Il y a peut-être des projets de loi qui sont déjà déposés et dans lesquels on retrouve encore le terme *chairman* parce que la directive est arrivée plus tard, mais le terme *chairman* est maintenant disparu. Je pense aussi à *workman* qui est devenu *worker*. Il y a eu plusieurs changements dans les lois révisées de 1985.

On a des directives pour nous aider à régler ces problèmes-là et à utiliser une terminologie non sexiste. En anglais, par exemple, on n'emploie plus le pronom *he*. Donc, dans les lois, on est maintenant obligé de répéter *the Minister, the Minister, the Minister*. Auparavant, on utilisait le pronom.

**Mme Venne:** Est-ce que c'est fait d'une façon systématique?

**Mme Sénéchal:** Oui, c'est fait d'une façon systématique, mais comme c'est un phénomène plutôt récent dans les lois, il y a encore des ajustements à faire. Vous avez sûrement remarqué que dans la Loi d'interprétation, on a ajouté une disposition prévoyant que le masculin englobe le féminin ou, à l'inverse, que le féminin englobe le masculin, ou enfin qu'on peut utiliser les deux inversement.

• 0940

C'est vraiment un effort qui est fait à la Section de la législation, mais je ne peux pas vous dire qu'on règle tous les problèmes en même temps. Par exemple, il y a eu dernièrement un problème avec le terme «le président» en français.

En français, on considère que les catégories grammaticales ne sont pas représentatives du genre. Donc, quand on parle du président on peut penser que c'est un homme ou une femme sans que cela cause de problème.

**Mme Venne:** Le masculin l'emporte sur le féminin en français.

**Mme Sénéchal:** Cela, c'est la vieille règle. Dans la Loi de l'interprétation, on a ajouté une disposition disant que l'un vaut l'autre. C'est une règle qu'on a essayé de changer.

Ce sont les efforts qu'on essaie de faire. Je ne peux pas vous en dire davantage pour l'instant.

**Mme Venne:** Dans les lois correctives qui ont été mises sur pied en 1977, on mentionnait que c'était censé être fait chaque année. Étant donné que je suis nouvelle ici, j'aimerais savoir quand la dernière a été faite.

**Mr. Lovgren:** The proposals for the last miscellaneous statute law amendment bill were tabled in June of 1987,

mais c'est seulement en février 1988 que la loi elle-même a été sanctionnée.

**Mme Venne:** Les dernières propositions que vous avez faites remontent à 1987.

**Une voix:** Oui.

**Mme Venne:** Pourquoi y a-t-il un délai si grand quand vous êtes censés le faire chaque année? Est-ce si difficile de faire cela tous les ans? Actuellement, on reçoit une brique. C'est assez considérable à lire.

**Mr. Lovgren:** We are very conscious of the fact that this is an unusually bulky package. One of the problems with it is that, needless to say, the drafting of this set of proposals is not a priority item for any of the drafters. Any of the

[Translation]

**Mrs. Sénéchal:** As you say, we do have a directive, for example, for the term *Chairman*. There might be bills that have already been tabled where you can still find the term *Chairman* because the directive was sent out later, but the term *Chairman* has now disappeared. There is also the term *Workman* that has become *Worker*. There have been many changes in the revised 1985 statutes.

We have directives to help us settle those cases and use non-sexist terminology. In English, for example, we do not use the pronoun *he* anymore. So in legislation, we now have to repeat *the Minister, the Minister, the Minister* before that we just used to pronoun.

**Mrs. Venne:** Is this done systematically?

**Mrs. Sénéchal:** Yes, it is done systematically but as this is rather a recent phenomenon in legislation, there are still adjustments to be made. You have certainly noticed that we have added to the Interpretation Act a provision providing that the masculine includes the feminine or, the reverse that the feminine includes the masculine, or finally, that both can be used for one another.

It is really an effort that is being made in the legislative section, but I cannot tell you that we are settling all the problems at the same time. For example, we recently had a problem with the term *le président* in French.

In French, grammatical categories are not considered as representing a gender. So, when we talk about *le président*, one can think of it as either a man or a woman without any problem.

**Mrs. Venne:** The masculine outweighs the feminine in French.

**Mrs. Sénéchal:** That is the old rule. In the Interpretation Act, we added a provision stating that one is as good as the other. That is a rule that we have tried to change.

These are the efforts we are making. I cannot tell you anymore for the time being.

**Mrs. Venne:** In the amending legislation set up in 1977, it was mentioned that this was supposed to be done each year. As I am new here, I would like to know when the last one was done.

**M. Lovgren:** Les propositions pour la dernière modification ont été déposées en juin 1987,

but it is only in February of 1988 that the legislation itself was sanctioned.

**Mrs. Venne:** The last proposals you made go back to 1987.

**An Honorable Member:** Yes.

**Mrs. Venne:** Why such delay when you are supposed to do it each year? Is it that difficult to do it every year? Right now, we are getting a huge pile. It is a lot to read.

**M. Lovgren:** Nous savons très bien que c'est une brique. Un des problèmes, il va sans dire, c'est que la rédaction de ces corrections ne constitue pas une priorité pour les rédacteurs. Les propositions législatives quotidiennes du



[Texte]

government's day-to-day legislative proposals takes priority over this. In the case of this gap, 1987-88, we had a number of specific problems that will not arise in the future, so the next set of proposals should be ready in somewhat less than three years.

**Mrs. Venne:** Not next year?

**Mme Sénéchal:** Nous l'espérons, oui.

**Mr. Lovgren:** We hope for next year, but this time round, during 1987-88, there was a general election and the coming into force of the revised statutes of December 12, 1988. A lot of the drafting of this had already been done for the old law, and the coming into force of the revision obliged us to go back and redraft all of the proposals in terms of the new law and make sure that all of the necessary adaptations had been made.

**Mr. Domm (Peterborough):** This is not one of the most exciting stages of a member's experience on the Hill. I will tell you, on the joint committee on regulations and statutory instruments we spend a meeting like this every week. We run two and three years behind in getting changes made to material we consider to be out of line with the supportive legislation. The pile that we deal with each week is probably three times thicker than this. As I said, we are running two and three years behind in some cases because of the correspondence back and forth. We are trying to get changes made to regulations that do not conform to the intent of the original legislation. I am not a lawyer, and that compounds the problem somewhat for me. It makes the meeting not too exciting to write home to your constituents about, because we do not half the time know what we are talking about either. It is an awful admission to make and put right in the *Minutes of Proceedings and Evidence*, but it is true. You ask an opinion of three justice department officials, and you might get three different opinions. So that compounds the resolution into some form of writing so that you can deal with it.

● 0945

The proposals bother me a little. The four criteria that the Department of Justice uses in preparing the bill or the changes are known to you and are in our briefing notes, so I will not repeat them.

What is concerning me is that in the past the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments has taken the position that the four criteria applied by the legislation section in choosing proposals for inclusion in the bill are too narrow. We have asked that they be broadened a bit, which would probably reduce the workload as far as our committee is concerned in dealing with regulations. What has the department's response been? I am not clear on what the department's response is to that concern expressed by the regulatory committee.

**Mr. Lovgren:** In preparing for this, given the sentiments that had been expressed in the past over the fate of proposals made by the standing joint committee, we did have a look at the criteria and where they had come from. They certainly

[Traduction]

gouvernement ont priorité. Dans le cas de cet écart, 1987-1988, il y avait un nombre de problèmes précis qui ne se reproduiront plus à l'avenir ce qui signifie que notre prochaine série de propositions devrait quand même prendre moins de trois ans à préparer.

**Mme Venne:** Pour l'an prochain?

**Mrs. Sénéchal:** We hope so, yes.

**M. Lovgren:** Nous l'espérons bien, mais cette fois-ci, 1987-1988, il y avait une élection générale et la mise en vigueur des lois révisées du 12 décembre 1988. On avait déjà rédigé le gros de ces corrections pour l'ancienne loi, puis la mise en vigueur de la révision nous a obligés de retourner en arrière et de rédiger à nouveau toutes les propositions à la lumière de la nouvelle loi pour nous assurer que toutes les adaptations nécessaires avaient été faites.

**M. Domm (Peterborough):** Nous ne vivons pas ici les moments les plus passionnants d'une carrière de député sur la Colline. Au Comité mixte permanent d'examen des règlements, nous avons une réunion comme celle-ci toutes les semaines. Nous accusons de deux à trois ans de retard dans les changements à apporter aux règlements qui ne semblent pas respecter les lois sur lesquelles ils reposent. La pile dont on nous saisit chaque semaine doit faire au moins trois fois l'épaisseur de celle-ci. Comme je disais, nous accusons de deux à trois ans de retard, dans certains cas, à cause de la correspondance entre nous et les intéressés. Nous essayons d'apporter des modifications aux règlements qui ne sont pas conformes à l'esprit de la loi. Je ne suis pas avocat et cela complique un peu le problème pour moi. Les réunions ne sont pas d'un intérêt tel que l'on veuille en faire un compte-rendu à nos commettants toutes les semaines, car la moitié du temps nous ne savons même pas ce dont nous parlons. C'est un aveu terrible à faire surtout lorsque c'est consigné au *procès verbal et témoignages*, mais c'est la vérité. Demandez un avis juridique à trois fonctionnaires du ministère de la Justice et vous risquez d'obtenir trois avis différents. C'est pour cela qu'on aime bien avoir les choses par écrit, c'est plus concret.

Ces propositions me dérangent un peu. Les quatre critères dont se sert le ministère de la Justice pour rédiger des projets de loi ou des projets d'amendement sont énoncés dans notre mémoire. Comme vous les connaissez, je ne les répèterai pas.

Ce qui me préoccupe, c'est que dans le passé, le Comité mixte permanent des Règlements et autres textes réglementaires avait fait savoir qu'il jugeait trop restrictifs les quatre critères dont s'inspiraient les services législatifs pour choisir les propositions devant être incluses dans le projet de loi. Ce comité chargé de l'examen des règlements avait demandé que les critères soient légèrement élargis, ce qui aurait sans doute réduit sa charge de travail. Quelle a été la réponse du ministère? J'ignore comment le ministère a réagi face aux préoccupations exprimées par le Comité de la réglementation.

**M. Lovgren:** Lorsque nous nous sommes préparés pour notre séance d'aujourd'hui, vu les opinions qui avaient été exprimées dans le passé au sujet du sort réservé aux propositions présentées par le Comité mixte permanent, nous



[Text]

are not from any decision of the House or the Senate. We could not even find that they were from a decision by the government. They are, as you stated, publicly known, but as far as we could tell, they are simply criteria applied within the Department of Justice. That in itself tells us that ultimately the criteria are not rules.

They are not hard and fast rules. When a particular proposal is eventually put forward to the Minister of Justice, whether it meets these criteria or not, the Minister of Justice could accept the proposal, even if the legislation section considers that it does not meet the criteria. Equally she could refuse to accept a proposal that we considered did meet these proposals. Therefore, we thought in the end it was perhaps not that productive an exercise to focus too much on the criteria, but rather on looking at the actual proposals that had been made by the standing joint committee in the past and will be made in the future, to see what we could do to ensure that everything was done in bringing those proposals through this process.

**Mr. Domm:** It still constitutes an increase to the workload, if they are extremely narrow. This will take me off track a bit, but a former questioner was discussing this business about warrants for impaired driving. I am wondering why this particular amendment would be necessary, given the fact that for years blood sample seizures have occurred to impaired drivers. Then the question begs itself: if a regulatory authority or Orders in Council is going to incorporate things that were not in the legislation by taking a new twist to a piece of legislation, then as justice offices they are doing in a broader term than their own criteria states: "create a new offence or subject a new class of persons to an existing offence". In reality you are doing what we have said you should be able to do. Since you do not have that guideline, you are doing it anyway. Could you make comments on that?

**Mr. Lovgren:** With respect, I think we are talking about two different things. The criteria we are talking about here are the criteria that the lawyers in the legislation section apply when a proposal is made to us, be it from someone within the Department of Justice or outside of it, to determine whether a proposal is put forward to the Minister of Justice as part of a package of miscellaneous statute law amendment proposals. Whether a particular regulation has the effect of creating a new offence or subjecting a new class of persons to an existing offence, it of course depends on the terms of the regulation and through that, in turn, on the terms of the enabling authority. The possibility cannot be ruled out in advance that a new class of persons can be subjected to an existing offence by means of a valid regulation. Whether that is so would depend on the terms of the enabling authority for the particular regulation.

[Translation]

avons examiné les critères en question et leur genèse. Chose certaine, ils ne découlent d'aucune décision de la Chambre ou du Sénat. Nous n'avons même pas pu établir qu'ils résultaient d'une décision du gouvernement. Comme vous l'avez dit, ces critères sont du domaine public, mais pour autant que nous le sachions, ce sont simplement des critères qu'applique le ministère de la Justice. Il s'ensuit qu'au bout du compte, ces critères ne sont pas des règles rigoureuses et immuables.

Lorsqu'une proposition donnée est soumise au ministre de la Justice, ce dernier a le loisir de l'accepter, peu importe qu'elle satisfasse ces critères ou non. Il peut l'accepter même si les services législatifs estiment qu'elle ne respecte les critères. À l'inverse, le ministre peut refuser une proposition qui, à notre avis, respecte les critères. Par conséquent, nous avons estimé que, finalement, il n'était peut-être pas très productif de s'attacher trop aux critères et qu'il valait mieux examiner les propositions concrètes qu'a soumis le Comité mixte permanent dans le passé et qu'il soumettra à l'avenir pour s'assurer que nous faisons tout en notre pouvoir pour les intégrer au processus.

**M. Domm:** Il n'en demeure pas moins que si ces critères sont extrêmement restreints, ils accroissent notre charge de travail. Je vais m'écarter un peu du sujet, mais un autre témoin a abordé la question des mandats autorisant le prélèvement d'échantillons de sang d'un conducteur aux facultés amoindries. Je me demande pourquoi on juge nécessaire d'apporter cet amendement étant donné que depuis des années, on prélève des échantillons de sang de tels conducteurs. Nous sommes en présence d'une contradiction: si au moyen d'un règlement ou d'un décret du Conseil, on intègre dans une mesure législative un nouvel élément qui n'y était pas, en l'abordant selon une perspective différente, les fonctionnaires du ministère de la Justice font précisément ce qu'ils ne sont pas censés faire selon leurs propres critères, c'est-à-dire «créer une nouvelle infraction ou exposer un nouveau groupe de personnes à une infraction existante». En fait, vous faites précisément ce que nous avons dit souhaiter que vous fassiez. En l'absence de ligne directrice à cet égard, vous prenez la liberté d'agir. Avez-vous des commentaires?

**M. Lovgren:** Sauf votre respect, je pense que l'on parle de deux choses distinctes. Les critères dont nous parlons ici sont les critères que les avocats des services législatifs du ministère appliquent lorsqu'ils sont saisis d'une proposition, qu'elle provienne de l'intérieur ou de l'extérieur du ministère de la Justice. C'est sur ces critères qu'ils s'appuient pour décider si une proposition sera soumise au ministre de la Justice afin de faire l'objet d'une loi corrective. Quant à savoir si un règlement particulier a pour effet de créer une nouvelle infraction ou d'exposer un nouveau groupe de personnes à une infraction existante, cela dépend, évidemment, de la teneur du règlement en question, et partant, de la teneur de la disposition habilitante. On ne peut pas écarter d'avance la possibilité qu'un nouveau groupe de personnes sera exposé à une infraction existante par le biais d'un règlement valide. Tout dépend de la disposition habilitante du règlement en question.



[Texte]

• 0950

**Mr. Domm:** Staying with that one for just a minute, was there anything that prompted this change? In other words, was there a court challenge on this matter we are talking about?

**Mr. Lovgren:** The blood samples.

**Mr. Domm:** Are they making regulatory change where legislatures should make them?

**Mr. Lovgren:** In the case of the blood samples, no. As I said earlier, as far as we know, there is no case law one way or the other. It was suggested through the normal mechanism for consultations on criminal law matters between the federal government and the provincial governments that there was a possible problem here, and it might be worthwhile to have the relevant provision in the Criminal Code clarified. It was nothing more than that.

**Mr. Domm:** Statutes very often include cross-references to other statutes, as I have discovered recently. In quite a number of cases, they refer to statutes which have become outdated when the latter were amended. What review is now going on with the Department of Justice to keep this to a minimum?

**Mr. Lovgren:** Obviously in the case of a completely new piece of legislation, the problem does not arise. The question is simply to ensure that any references you make in that new piece of legislation are accurate. In the case of a bill that is amending existing legislation, which contains references to other statutes, normally as part of the drafting process of that piece of legislation an effort would be made to check those references to see that the references are still going to work in the context of the new bill.

**Mr. Domm:** As a department, do you put any guidelines on when a piece of legislation not being applied becomes outdated? Do you give consideration to a timeframe? If it has been there for 40 years and never applied and all of a sudden we are going to amend it, do you have a guideline of outdated legislation?

**Mr. Lovgren:** No. I think probably it would be impossible to state as a generality when legislation becomes out of date.

**Mr. Domm:** Do you rely on Parliament, through the joint committee, to review from time to time legislation that should be scrapped, or do you ever come up with a recommendation that there are pieces of legislation that you have drafted that no longer apply? Who is going to do this? I know the statutory committee has the authority to make recommendations to Parliament to scrap legislation, but do you not ever take that into consideration in old pieces of legislation? Our Criminal Code is full of it.

**Mr. Lovgren:** In fact, this set of proposals does include a quite bulky repeal schedule proposing the repeal of a considerable body of spent or obsolete legislation. Some of that was generated internally within the legislation section as a result of drafting other legislation. We come across older acts that seem to be no longer relevant. Sometimes it is generated from outside the section, outside the department, and even outside the government. Somebody writes to us and

[Traduction]

**M. Domm:** Pour continuer dans cette veine, y a-t-il eu un incident qui a provoqué ce changement? Autrement dit, y a-t-il eu des contestations judiciaires à ce sujet?

**M. Lovgren:** Au sujet des échantillons de sang.

**M. Domm:** Le gouvernement fédéral apporte-t-il des changements de nature réglementaire alors que cette responsabilité devrait incomber aux assemblées législatives provinciales?

**M. Lovgren:** Dans le cas des échantillons de sang, non. Comme je l'ai dit tout à l'heure, à notre connaissance, il n'existe aucune jurisprudence dans un sens ou dans l'autre. À l'occasion des consultations régulières qu'ont les gouvernements fédéral et provinciaux sur des questions de droit criminel, on a évoqué la possibilité d'un problème à cet égard et on s'est dit qu'il serait utile de préciser la disposition pertinente dans le Code criminel. Rien de plus.

**M. Domm:** Il arrive très souvent que les lois renferment des renvois à d'autres lois, comme je l'ai constaté récemment. Dans bien des cas, elles renvoient à des lois qui peuvent être périmées lors de la modification. Quels sont les mécanismes de révision qu'applique actuellement le ministère de la Justice pour s'assurer que cela arrive le moins souvent possible?

**M. Lovgren:** Évidemment, dans le cas d'une nouvelle mesure législative, le problème ne se pose pas. Il suffit simplement de s'assurer que les renvois qui s'y trouvent sont exacts. Dans le cas d'un projet de loi qui modifie une loi existante, qui renferme des renvois à d'autres lois, normalement, c'est au cours du processus de rédaction de cette mesure législative qu'on s'efforce de vérifier les renvois pour s'assurer qu'ils sont toujours opérants dans le contexte du nouveau projet de loi.

**M. Domm:** Le ministère publie-t-il des lignes directrices sur ce qu'il convient de faire lorsqu'une mesure législative qui n'est pas appliquée devient périmée? Y a-t-il une période de temps qui est prévue? Je songe au cas d'une loi qui existe depuis 40 ans et qui n'a jamais été appliquée et que, soudainement, on se propose de modifier. Avez-vous des lignes directrices concernant des lois périmées?

**M. Lovgren:** Non. Je pense qu'il est à peu près impossible de dire quand une loi devient périmée.

**M. Domm:** Comptez-vous que le Parlement, par l'entremise du Comité mixte, passe périodiquement en revue les mesures législatives et signale celles qui devraient être éliminées, ou vous arrive-t-il, de faire savoir qu'il existe des mesures législatives, rédigées par vos services, qui ne s'appliquent plus? Qui va s'occuper de cela? Je sais que le Comité de la réglementation a le pouvoir de recommander au Parlement l'abrogation de certaines mesures, mais vos services se penchent-ils sur les mesures législatives périmées? Le Code criminel en est rempli.

**M. Lovgren:** En fait, ce document renferme une annexe assez volumineuse dans laquelle on propose l'abrogation d'un nombre considérable de mesures caduques ou obsolètes. Certaines de ces propositions sont issues des services législatifs eux-mêmes, résultant des travaux de rédaction d'autres mesures. Il nous arrive de découvrir de vieilles lois qui semblent désormais périmées. Parfois, des suggestions en ce sens nous proviennent de l'extérieur des services législatifs,



[Text]

asks why this legislation is still on the books. Assuming that it is technically spent—that is, no longer of any application at all—or clearly obsolete as a practical matter, then it would fit within the criteria for this program and could be put forward this way.

**Mr. Domm:** So if a Member of Parliament felt there was some non-applicable piece of legislation that went back 5, 10, 15, 20 years, in your estimation, what would be the quickest way to get it taken off the books for a Member of Parliament, to go through the statistics and regulations committee and write for four years or to write to the department directly?

• 0955

**Mr. Lovgren:** Given the priority that is usually given to government legislation in terms of House business, the quickest procedure would be to ask the minister responsible for the piece of legislation what is or is not being done about its repeal or amendment.

**Mr. Domm:** So, if we went that route, doing so would further re-inforce the concerns of one of my colleagues here that we would be better served if you did an annual update rather than one every three or four years.

If we were trying to remove a piece of legislation for any reason—I am not referring to any specific piece of legislation because there are reams of them—you could perhaps put together the removal of what you considered to be unnecessary legislation much more quickly, even in the Criminal Code, with which we are directly involved.

**Mr. Lovgren:** Yes. In many respects this proposal counts as an albatross around Louise's and my necks and we would certainly be the first ones to try anything we can do to ensure that future proposals are brought forward on a more expeditious basis.

**Mr. Domm:** The other point I would want to question you on relates to one of your guidelines or criteria that is known as controversial. How do you determine if a guideline is controversial? What aspects are you talking about—legal, policy, or political?

**Mr. Lovgren:** Like many of the criteria and perhaps more than the others, this is obviously a matter of judgment. It may be that an amendment is technical, in a sense, but that it touches on a subject that is so interesting politically that it should not be dealt with through this program. Something with a significant policy content should not in effect be dealt with through the back door but through the normal legislative route of a minister presenting legislation to Parliament.

It depends on appreciation by the drafters in the legislation section, in the first instance, to whom the proposal is made and, in the second instance, to the Minister of Justice, who considers the proposals before tabling them.

**Mr. Rideout (Moncton):** Should we start clause-by-clause review now?

[Translation]

de l'extérieur du ministère et même de l'extérieur du gouvernement. Il arrive qu'on nous écrive pour nous demander pourquoi telle ou telle loi figure encore dans les statuts. Si la mesure en question est caduque sur le plan technique c'est-à-dire qu'elle n'est plus applicable du tout—ou qu'elle est manifestement obsolète pour des raisons pratiques, elle satisfait les critères du programme des lois correctives, et l'on pourrait régler le problème de cette façon.

**M. Domm:** A votre avis, si un député constate qu'une mesure législative non applicable remonte à 5, 10, 15 ou 20 ans, quelle serait la meilleure façon pour lui de s'y prendre pour qu'elle soit retirée des statuts. Est-ce de passer par l'entremise du comité mixte de l'examen de la réglementation et d'engager avec lui une correspondance pendant quatre ans ou d'écrire directement au ministère?

**M. Lovgren:** Compte tenu de la priorité habituellement accordée aux mesures gouvernementales dans les travaux de la Chambre, le moyen le plus rapide consisterait à demander au ministre responsable de cette loi quelle mesure on prend pour l'abroger ou la modifier.

**M. Domm:** Si on optait pour cette solution, cela renforcerait les préoccupations de l'un de mes collègues ici, qui estime que nos intérêts seraient mieux servis si l'on faisait une mise-à-jour annuelle au lieu d'une mise-à-jour tous les trois ou quatre ans.

Autrement dit, pour toute mesure législative que l'on envisagerait d'abroger pour une raison quelconque—et je n'en mentionne aucune en particulier étant donné qu'il y a en des tas—, on obtiendrait des résultats beaucoup plus rapide, même pour ce qui est des modifications au Code criminel, si le comité intervenait directement.

**M. Lovgren:** Oui. A bien des égards, ces propositions représentent un boulet pour Louise et pour moi et nous sommes certainement prêts à explorer une nouvelle avenue qui nous permettrait de régler de façon plus expéditive le cas de futures propositions.

**M. Domm:** Ma prochaine question porte sur l'un de vos critères, soit le caractère non controversé des propositions. Comment décide-t-on qu'une proposition est controversée ou non? Quels aspects entrent en ligne de compte: l'aspect politique, juridique, les objectifs généraux ou autres?

**M. Lovgren:** Comme bien d'autres et peut-être plus encore, ce critère repose manifestement sur une question de jugement. Il peut arriver qu'un amendement soit technique, en un sens, mais qu'il concerne un sujet dont l'intérêt politique a pour conséquence de l'écarter de ce programme. Quant aux grands objectifs généraux, on ne devrait pas les imposer par la porte arrière. Il faut qu'ils suivent la filière législative habituelle, c'est-à-dire qu'un ministre présente un projet de loi au Parlement.

Tout dépend du jugement des rédacteurs législatifs à qui la proposition est soumise en première instance et, en deuxième instance, du ministre de la Justice, qui examine les propositions dont il est saisi.

**M. Rideout (Moncton):** Devrait-on amorcer l'étude article par article maintenant?



[Texte]

**The Chairman:** No. We are not going to do so.

**Mr. Domm:** With that kind of enthusiasm, I am sure he would like to become a member of the stats and regs committee.

**Mrs. Venne:** I have committed most of this committee to memory, but there are a couple of spots I might have missed.

I refer you to page 14 in the amendments dealing with the environment, in particular to the amendment to subclause 114.(a). It has been suggested to me—I do not have the ability to find something like this—that you have perhaps created another offence with the wording in that section and are outside the criteria as a result.

It has been suggested that although it appears that this amendment is rectifying an oversight—that is, the failure to include reference to samples and results in an offence provision—one would wonder whether this creates a new offence and would thus be contrary to the criteria. Do you have any comment?

**Mr. Lovgren:** Since this does involve an amendment to an offence provision, it is obviously a borderline case. But the provision in question merely makes it an offence to provide false or misleading X's where some other provision of the act requires you to provide those X's. So you can look at those other provisions and see what it is you can be required to provide. Then this simply tells you what you might expect, i.e., that if you are required to provide those things, they must be true and cannot be false or misleading. There is simply a discrepancy between the two in that some words were missed out of the offence-creating provision. Yes, in one sense it could be seen as widening the offence. On the other hand, there is clearly a discordance, a disharmony, between the different provisions of the act.

**Mr. Rideout:** As a general comment, what you have told us is that there is no change in the law with these amendments, and they are just picking up some technicalities. When you read the words of that section as one indication, you have an offence of false and misleading information. Now you have created a new offence of providing false samples, which to me is the difference. Maybe we are splitting hairs, but you have created a new offence. We have to be satisfied here that there is nothing else like that in the rest of this legislation that is creating other offences of which we are not aware. I was saying to Derek just a little while ago that we would have to hire staff and spend thousands of dollars in order to go through this to satisfy ourselves this is not the case.

[Traduction]

**Le président:** Non. Nous n'allons pas effectuer l'examen article par article.

**M. Domm:** Ce bel enthousiasme le désigne pour être membre du Comité d'examen de la réglementation.

**Mme Venne:** J'ai pratiquement tout inscrit en mémoire, mais il y a une ou deux choses que je pourrais avoir ratées durant cette séance.

Je vous renvoie à la page 14, aux modifications relatives à la Loi sur l'environnement et particulièrement à l'amendement à l'alinéa 114.(a). D'après ce qu'on m'a dit—je ne suis pas en mesure de déceler une erreur de ce genre moi-même—, vous auriez peut-être créé une nouvelle offense compte tenu du libellé de cet article. Par conséquent, vous auriez violé les critères en vigueur.

On m'a dit que même si cette modification semble viser à corriger une négligence—soit le fait qu'on ait omis de mentionner dans la disposition sur les infractions la prise d'échantillons et les résultats des tests—, il y a lieu de se demander si cela ne crée pas une nouvelle infraction, ce qui serait contraire aux critères en vigueur. Avez-vous des commentaires?

**M. Lovgren:** Etant donné que nous sommes en présence d'une modification à une disposition sur les infractions, il s'agit manifestement d'un cas limite. Toutefois, la disposition en question stipule simplement que la communication de renseignements faux ou trompeurs constitue une infraction alors que selon une autre disposition, le ministre peut exiger d'une personne qu'elle les lui communique. Il suffit de lire les autres dispositions qui portent là-dessus et vous saurez ce qu'on peut exiger de vous. La modification en question précise tout simplement que si l'on exige de vous que vous fournissiez ces renseignements, ces derniers doivent être véridiques. Ils ne peuvent être faux ou trompeurs. Il y a une divergence entre les deux en ce sens que des mots ont été mis de côté dans la disposition créant l'infraction. Oui, d'une certaine façon, la correction pourrait être considérée comme étendant l'infraction. Par ailleurs, il y a clairement une incompatibilité, une note discordante entre les diverses dispositions de la loi.

**M. Rideout:** Vous nous avez indiqué que, de façon générale, ces amendements ne dénaturaient pas la loi, qu'ils se bornaient à corriger des problèmes de forme. Cependant, si je me fie à cet article, je constate qu'il considère comme une infraction le fait de fournir des renseignements faux ou trompeurs. Vous y ajoutez en indiquant que c'est également une infraction de fournir des échantillons faux. Pour moi, c'est différent. Je coupe peut-être les cheveux en quatre, mais j'estime que vous créez une nouvelle infraction. Nous devons être sûrs que vous ne procédez pas de la même façon ailleurs dans cette loi, que vous ne créez pas d'autres infractions à notre insu. Je disais justement à Derek il y a quelques minutes que nous aurions à embaucher du personnel à grand frais pour revoir cette loi et nous assurer qu'elle ne comporte pas de surprise.



[Text]

Let me ask it this way. What checks and balances are there in your department in going over this to ensure that new laws are not created? Is there a review, or sounding board, or group, or policy people or whatever, dealing with these types of things?

**Mr. Lovgren:** Normally what happens with these proposals is that because most of them are made to the legislation section, most of them are not generated within the legislation section. So in the first instance you are presuming that before it ever gets to us it has been approved by the powers that be in the other department or organization—that if the Department of the Environment has asked for this amendment, it has been approved through whatever the channels are to whatever the appropriate level is in that department before it ever gets to us.

Of course, in the exceptional case where the amendment comes from within the legislation section, it would be approved by that department before it is included.

In terms of what happens in the Department of Justice, when the proposals are put together as a package, and as they are being put together, if the drafters are in any doubt as to whether a proposal should go in, it is discussed with the head of our section, the chief legislative counsel. When the whole package is completed it goes to the deputy minister of justice and is again looked at there; then it goes on to the Minister of Justice and is again looked at by her staff before it is tabled. It goes through a number of reviews before it ever reaches this committee.

**Mr. Rideout:** Obviously the instigator, if I could put it that way, and I do not mean that in a pejorative sense, is the department that is affected.

**Mr. Lovgren:** In most cases, yes.

**Mr. Rideout:** Then it goes to you, does it, to be reviewed, and you apply those four criteria to that?

**Mr. Lovgren:** We do.

**Mr. Rideout:** Then it just goes up through the system.

**Mr. Lovgren:** It just goes up through the system in the Department of Justice, up to the minister's office.

**Mr. Rideout:** Let me put it this way. There is not a separate little review group that you would pull together from time to time to do this sort of thing, that would take a look at that before it went up through the minister.

**Mr. Lovgren:** No, not as such. It just goes through the normal hierarchy in the department.

**Mr. Rideout:** Just because this is a fun thing to do, I can therefore assume from what you are telling us here that there is no new law created in all this body of statute.

**Mr. Lovgren:** Well, we have never—

**Mr. Domm:** Do not be too sure about that.

**Mr. Rideout:** That is why I asked the question.

[Translation]

Je vous pose la question de cette façon, si vous voulez. Quels freins et contrepoids existe-t-il à l'intérieur de votre ministère pour vous assurer que de nouvelles lois ne sont pas créées dans ce contexte? Y a-t-il un groupe d'examen, de consultation, de politiques, un mécanisme quelconque qui s'assure que le processus est bien suivi?

**M. Lovgren:** Comme la plupart de ces propositions visent normalement la section de la législation, elles ne sont pas produites au départ par la section de la législation. Il faut donc supposer qu'avant que nous ayons été saisis de ces propositions, elles ont été approuvées par l'autre ministère ou organisme concerné—par exemple, si le ministère de l'Environnement a demandé cet amendement, il a dû être approuvé en suivant la voie hiérarchique normale.

Les rares fois où l'amendement est issu de la section de la législation, il a été approuvé par le ministère au préalable.

Pour ce qui est du processus au ministère de la Justice même, au moment où les propositions sont regroupées, si les rédacteurs ont le moindre doute quant au bien-fondé de certaines d'entre elles, ils consultent le chef de notre section, le premier conseiller législatif. Ensuite, le tout est soumis au sous-ministre de la Justice, puis à la ministre de la Justice et à son personnel avant d'être déposé. Beaucoup d'instances examinent donc l'ensemble des propositions avant qu'elles ne parviennent au comité.

**M. Rideout:** Le «promoteur», pour ainsi dire, est évidemment le ministère touché.

**M. Lovgren:** Dans la plupart des cas.

**M. Rideout:** Ensuite, la proposition vous parvient pour être examinée, et c'est à ce moment-là que vous appliquez vos quatre critères.

**M. Lovgren:** En effet.

**M. Rideout:** La proposition est alors soumise aux hautes autorités.

**M. Lovgren:** Elle suit son cours au ministère de la Justice, jusqu'au bureau de la ministre.

**M. Rideout:** Je vous pose la question de cette façon. Il n'y a pas de petit groupe distinct chez vous qui se réunit de temps en temps pour examiner ces propositions avant qu'elles ne se rendent jusqu'à la ministre.

**M. Lovgren:** Pas comme tel. L'affaire suit la voie hiérarchique normale à l'intérieur du ministère.

**M. Rideout:** Rien que parce que c'est amusant donc, je peux supposer d'après vos réponses qu'il n'y a pas de nouvelle loi créée dans cette liasse de propositions.

**M. Lovgren:** Eh bien, nous n'avons jamais. . .

**M. Domm:** N'en soyez pas si sûr.

**M. Rideout:** C'est pourquoi je pose la question.



[Texte]

**Mr. Lovgren:** We have never said that the proposals do not effect some kind of change in the law. I mentioned, for instance, at the outset, the Municipal Grants Act. A proposal like that obviously does, to some extent, change the law.

• 1005

The point is that we are either correcting a mistake or making a change in the law, but one that is of such a technical or corrective nature that it essentially has no policy content to it, so there is no reason why it cannot go forward in this way, as opposed to the normal legislative process. Then, as I say, within the department it goes along and things get winnowed out.

**Mr. Rideout:** And you are satisfied this legislation meets those criteria.

**Mr. Lovgren:** Yes, we are.

**Mr. Domm:** I can just report to this committee, being on the other one, that if there are things that do not conform to the guidelines, we draw them to their attention. The only frustrating part about it all is that it takes years to get a regulatory change through the committee.

**Mr. Atkinson:** Mr. Chairman, as George says, I missed the party last night. I was going over this.

The Financial Administration Act amendments, is this the same technique as is used in the Access to Information Act and the Privacy Act—appending a schedule so you can see where it applies in all instances and—

**Mr. Lovgren:** Yes, exactly.

**Mr. Atkinson:** So that is the explanation for that particular amendment made there, is it?

**Mr. Lovgren:** It takes up a lot of space, but it does not change anything. It just puts it all together in one place.

**Mr. Atkinson:** So the schedule will list everything it applies to and you can amend that very easily—

**Mr. Lovgren:** That is right.

**Mr. Atkinson:**—and you do not have to bring it from different areas and put it all together.

**Mr. Lovgren:** Exactly.

**Mme Venne:** Je voudrais revenir aux modifications dans les versions française et anglaise. Je voudrais savoir si toutes les choses que je vois dans l'Annexe IV, qui est la modification à la version anglaise seulement, à l'Annexe V, qui est la modification à la version française seulement, et à l'Annexe I qui porte sur le Code criminel, la Partie II, etc., sont des modifications pour que la version française et la version anglaise concordent.

**Mme Sénéchal:** Oui.

**Mme Venne:** Ce sont toutes des modifications pour faire en sorte que les deux versions concordent. C'est assez incroyable. Cela veut dire que dans certains cas, comme dans celui du paragraphe 254(3) du Code criminel dont M.

[Traduction]

**M. Lovgren:** Nous n'avons jamais prétendu que ces propositions n'ont absolument aucun effet sur la loi. J'ai donné comme exemple, au départ, la Loi sur les subventions aux municipalités. Une proposition comme celle-là modifie la loi dans une certaine mesure.

L'important est de savoir que la correction ou la modification que nous apportons est tellement de nature purement technique ou superficielle qu'elle ne dénature pas la politique générale qui sous-tend la loi. Il n'y a donc pas de raison de ne pas utiliser ce processus plutôt que le processus législatif normal. D'autant plus que, comme je l'ai indiqué, le processus s'est raffiné en cours de route à l'intérieur du ministère.

**M. Rideout:** Vous pensez que ces propositions répondent à vos critères.

**M. Lovgren:** Oui.

**M. Domm:** En tant que membre de l'autre comité, je peux assurer celui-ci que si les directives ne sont pas suivies nous nous efforçons de porter le fait à l'attention des intéressés. La seule frustration est qu'il faut des années avant de faire apporter les changements nécessaires.

**M. Atkinson:** Monsieur le président, comme George l'a indiqué, j'ai raté la réception hier soir. J'étudiais ces propositions.

Pour les amendements à la Loi sur la gestion des finances publiques, avez-vous utilisé la même technique dans le cas de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels—c'est-à-dire préparé une annexe indiquant là où les amendements s'appliquent et. . .

**M. Lovgren:** C'est exact.

**M. Atkinson:** C'est donc chaque fois l'explication de l'amendement qui est appliqué à cet endroit précis de la loi?

**M. Lovgren:** Il y a beaucoup de mentions, mais elles ne changent rien. Elles ne font que remettre les choses à leur place.

**M. Atkinson:** L'annexe indique tous les endroits où les amendements s'appliquent et vous n'avez plus. . .

**M. Lovgren:** En effet.

**M. Atkinson:** . . .vous n'êtes pas obligé de sauter d'un endroit à l'autre.

**M. Lovgren:** Exactement.

**Mrs. Venne:** I would like to deal with the changes in the French and English versions. I would like to know if everything I see in Schedule IV, concerning the English version only, and Schedule V, concerning the French version only, plus Schedule I which has to do with the Criminal Code, Part II, etc., is there so the French and English versions can match.

**Mrs. Sénéchal:** Yes.

**Mrs. Venne:** So all these changes are being made so the two versions can say the same thing. It is quite astounding. It means that in certain cases, as in Sub-Section 254(3) of the Criminal Code, mentioned by Mr. Atkinson, the Act is not



[Text]

Atkinson parlait, la loi n'est pas pareille en anglais et en français. Elle ne s'appliquerait donc pas de la même façon. C'est assez incroyable de voir toutes ces modifications-là. Je n'en reviens pas. Je vous suggère fortement de vous doter d'un système, informatisé ou autre, qui puisse vous éviter d'avoir à faire toutes ces modifications pour faire la concordance.

**Mr. Lovgren:** In fact, most of them are as a result of discrepancies between the two versions. It is not true of all of them. There are a number of times when because of the structure of the two languages changes are being made to one version only and involve no change to the other version. It is not because there is a discrepancy that is either there now or being created.

For example, in one of them in Schedule IV, the amendments to the English version only, we used to have in English references to "workmen's compensation". All the provinces, which actually run the systems, now call it "workers' compensation". As Louise mentioned, in the Department of Justice we have been concerned to avoid the use of sexist language in federal legislation. Of course in French it is *compensation des accidents du travail*, so the problem does not arise whether you refer to a "worker" or a "workman". So that is a linguistic change that happens to affect only the English version.

In part it is changes of that nature that account for the length of Schedules IV and V. They are not all discrepancies between the two versions.

**Mme Venne:** Est-ce que vous diriez que c'est la majorité?

**M. Lovgren:** Oui, ce sont en majorité de vraies divergences entre les deux versions.

**Mme Venne:** C'est ce que je croyais. Alors, améliorez votre système. C'est ce que je vous recommande.

**The Chairman:** If there is nothing apparently controversial in this package, nothing controversial at all, then we have probably spent enough time. There is the problem that we still do not have a quorum to pass the motion. So does anybody have a two-minute question? Or does anybody have a one-minute question with a one-minute answer? Does anyone feel that from what they have heard this morning they could not pass the package?

• 1010

**Mr. Atkinson:** I still have some concerns about "reasonable and probable". There is a book written on just impaired driving offences, *en anglais*. It is an area that is gone over and over and over again. I would like to be satisfied we are not changing it radically.

**The Chairman:** I then take it that we are not prepared to pass the package today, that we want a little more discussion. So if we want more discussion, maybe we will have to take it up at another meeting.

[Translation]

the same in English and in French. The Act does not apply in the same way. I am terribly surprised to see all these changes. I strongly suggest that you use a system of some kind, computerized or otherwise, so you will not have to make all these changes afterwards only to match both versions.

**M. Lovgren:** Si la plupart de ces modifications résultent de divergences entre les deux versions, elles ne tombent pas toutes dans cette catégorie. Il y a des modifications qui sont dues à la structure des deux langues; elles s'appliquent seulement à une version et non pas l'autre. Il n'y a pas nécessairement de divergence dans la version existante ou dans la nouvelle version.

Par exemple, dans une modification qui se trouve à l'Annexe 4, c'est celle qui vise le texte anglais seulement, il est question de l'expression «Workman's Compensation» qui revient souvent en anglais. Toutes les provinces, ce sont elles qui administrent les programmes en réalité, utilisent le vocable «Worker's Compensation». Comme Louise l'a indiqué, nous essayons au ministère de la Justice d'éviter le langage sexiste dans les lois fédérales. Dans la version française, c'est l'expression *compensation des accidents du travail* qui est utilisée; le problème de «worker» ou de «workman» ne se pose donc pas. C'est un exemple de changement qui ne vise que la version anglaise.

C'est le nombre d'exemples de ce genre qui explique en partie la longueur des annexes 4 et 5. Il n'y a pas nécessairement de divergence dans le fond entre les deux versions.

**Mrs. Venne:** But would you say that the majority of them would be due to discrepancies?

**Mr. Lovgren:** Yes, in the majority of cases, that there would be discrepancies between the two versions.

**Mrs. Venne:** This is what I thought. So, I would suggest that you improve your system.

**Le président:** S'il n'y a rien qui semble prêter ou prête vraiment à controverse dans ces propositions, nous leur avons probablement accordé suffisamment de temps. Nous avons cependant un problème en ce sens que nous n'avons pas suffisamment de députés pour faire adopter la motion. Alors quelqu'un a-t-il une question de deux minutes? Ou encore une question d'une minute qui requiert une réponse d'une minute? Quelqu'un ici présent estime-t-il, après avoir entendu les explications des fonctionnaires, qu'il ne peut pas donner son accord à ces propositions?

**M. Atkinson:** J'ai encore quelques préoccupations au sujet de «reasonable and probable». Il y a un livre écrit seulement sur les infractions pour conduite avec les facultés affaiblies, en anglais. C'est un sujet qui est examiné constamment. Je voudrais m'assurer que la loi n'est pas modifiée de façon radicale dans le cadre de cette démarche.

**Le président:** J'en déduis que nous ne sommes pas prêts à adopter ces propositions aujourd'hui, que nous voulons en discuter plus avant. Dans ce cas, nous devrons essayer de prévoir une autre réunion.



[Texte]

**Mr. Lee:** Mr. Chairman, under the circumstances that one point could perhaps use some further review and clarification. I do not think a few days are going to make too much difference in this, as long as we do not let it go beyond the date when the House adjourns.

**The Chairman:** In that case, is there information to be supplied?

**Mme Bertrand (Brome—Missisquoi):** Tout à l'heure, j'ai vu quelque chose sur l'Agence spatiale, qui est dans le comté de M<sup>me</sup> Venne. Il y avait un changement; je ne sais pas si c'est au libellé.

**M. Lovgren:** Ce n'est pas mentionné dans le projet; c'est mentionné dans l'Annexe proposée à la Loi sur la gestion des finances publiques. C'est mentionné aussi dans notre note parce que le nom français de cette agence n'est pas le même dans le décret actuel et dans le projet de loi C-16.

**Mr. Domm:** I think this is a good exercise. We have the lawyers fighting already.

**Mr. Lee:** It is wonderful.

Mr. Chairman, could I ask the witness if there has been any opinion generated within the department or whether there has been any litigation in any province that has come to the attention of the department related to the shrinkage of wording from "reasonable and probable grounds" to "reasonable grounds"? The shrinkage has already occurred, I understand, for those who use the French version of the code.

**Mr. Lovgren:** And as well for all the English provisions of the code, except for three that are—

**Mr. Lee:** Maybe you can answer that now. Has any litigation or opinion raising it as an issue of significance come to the department's attention?

**Mr. Lovgren:** Not that I am aware of. But that does not necessarily mean there is not any. I think I should check about that at the same time as I am seeing whether we can make available to the committee the basis on which the Statute Revision Commission made the change from "reasonable and probable grounds" to "reasonable grounds".

**Mr. Lee:** I gather from my earlier question that you are not aware of any Law Reform Commission commentary on the same issue.

**Mr. Lovgren:** No.

**Mr. Atkinson:** In regard to process, if we do get a quorum, could we go through the rest of the section, setting aside that particular section aside until we get that information and then come back and deal with—

**The Chairman:** It would be very easy to do that if it just involved one section, but it does not involve just one section.

**Mr. Lovgren:** It involves just a block of three that are all together.

**The Chairman:** What are they?

• 1015

**Mr. Lovgren:** It is simply sections 18 and 20 of Schedule I on pages 62 and 63.

[Traduction]

**M. Lee:** Monsieur le président, dans les circonstances, ce point pourrait être examiné et clarifié davantage. Je ne pense pas que quelques jours de plus fassent une grande différence, pourvu que le tout soit réglé avant la date d'ajournement de la Chambre.

**Le président:** Dans ce cas, des renseignements doivent-ils être fournis?

**Mrs. Bertrand (Brome—Missisquoi):** I thought I saw a reference to the Space Agency in passing, that is in Mrs. Venne's riding. There was a change made, but I cannot remember if it only had to do with the wording.

**Mr. Lovgren:** It is not in the Bill itself, it is in the proposed Schedule to the Financial Administration Act. We also referred to it in our notes because the French title of the Agency is not the same as in the actual order or in Bill C-16.

**M. Domm:** Je pense que cette démarche en vaut la peine. Les avocats commencent déjà à se disputer.

**M. Lee:** Merveilleux.

Monsieur le président, puis-je demander au témoin s'il y a eu une opinion au ministère ou s'il y a eu des litiges dans les provinces qui sont venus à l'attention du ministère relativement au raccourcissement de l'expression «reasonable and probable grounds» qui est devenue «reasonable grounds»? Si je comprends bien, le changement a déjà été apporté dans la version française du Code.

**M. Lovgren:** Également dans toutes les dispositions du Code en anglais, sauf dans trois. . .

**M. Lee:** Vous êtes peut-être en mesure de répondre à la question immédiatement. Lors de litiges ou dans des opinions, quelqu'un a-t-il estimé ce changement important? Le ministère a-t-il connaissance que le cas se soit produit?

**M. Lovgren:** Pas que nous sachions. Ce qui ne veut évidemment pas dire que le cas ne se soit pas présenté. Nous vérifierons, au même moment où nous essayerons de voir si nous pouvons fournir au comité les raisons pour lesquelles la Commission de révision des lois a décidé de parler de «reasonable grounds» plutôt que de «reasonable and probable grounds».

**M. Lee:** Et si je comprends bien, d'après une réponse antérieure que vous m'avez donnée, la Commission de réforme du droit ne s'est pas prononcée là-dessus à votre connaissance.

**M. Lovgren:** Non.

**M. Atkinson:** Pour ce qui est de la procédure, si nous avons le quorum, pouvons-nous aller de l'avant avec le reste, en réservant cet article en attendant que nous ayons les renseignements nécessaires; nous y reviendrons ensuite au moment opportun. . .

**Le président:** Ce serait facile s'il n'y avait qu'un article en cause, mais il y en a plus qu'un.

**M. Lovgren:** Il y en a trois en tout.

**Le président:** Lesquels?

**M. Lovgren:** Ce sont simplement les articles 18 à 20, Annexe 1, page 62 et 63.



[Text]

**The Chairman:** You see, if we pass the package today excluding those, we will report to the House, say, on Tuesday with the package and then report at a later date with the rest, if we come to some agreement that there is no problem with it. Is that the way you wish to proceed?

**Mr. Lee:** I am not unhappy with any proposal that will move the non-controversial items on, but I gather the whole thing is held up until we deal with the Criminal Code. It is either going to proceed as a package or it is not—is that not correct?

**Mr. Lovgren:** I would hope that we can either satisfy you in very short order or else know that we are not going to be able to.

**The Chairman:** What is short order?

**Mr. Lovgren:** Next week, definitely.

**Mr. Atkinson:** What is your preference? Would you like us to deal with the rest of the package today if we get a quorum?

**The Chairman:** We will get a quorum if you want.

**Mr. Lovgren:** I wonder if that would be possible, subject to our satisfying you about those two items in the Criminal Code schedule.

**Mr. Atkinson:** That is satisfactory to me.

**Mr. Lee:** Agreed.

**Mr. Lovgren:** There were also, of course, certain changes. The Minister of Justice wrote to you about certain proposals to be withdrawn and a change in one of them.

**The Chairman:** Yes, we have a package of those, and I do not believe there is any problem with them. I have a bit of a problem with your briefing notes where it says that if any member of one of the committees objects for any reason whatever to a proposal then the proposal is dropped. It does not say anything about further consultation, or negotiation, or anything; it just says that the proposal is dropped.

**Mr. Rideout:** I do not think there is an objection yet. It is a matter of clarifying to understand what the position is. So you could argue safely that it is not yet an objection that would cause it to be dropped.

**The Chairman:** Are not lawyers wonderful, Bill? We got that straightened out.

**Mr. Domm:** It depends on your point of view.

**The Chairman:** We have a quorum, and it is the proposal of the committee to pass the package with the exception of items 18 and to 20 on pages 62 and 63.

**Mr. Rideout:** I will just throw out that maybe you could table 18 and 20 until Tuesday if you want, and then you could deal with the others. In that way you are not deciding one way or the other on those two until—

**The Chairman:** On Tuesday the whole committee does not meet. That is a problem. On Thursday the whole committee meets.

[Translation]

**Le président:** Nous pouvons adopter les autres propositions aujourd'hui et en faire rapport à la Chambre mardi, par exemple; pour ce qui est de celle-là, nous pouvons faire rapport plus tard. Sommes-nous d'accord pour procéder de cette façon?

**M. Lee:** Je n'ai rien contre le fait d'aller de l'avant avec les propositions qui ne prêtent pas controverse, mais je crois comprendre que le tout est retardé tant qu'il n'y a pas de décision au sujet du Code criminel. Les propositions sont considérées comme un tout, n'est-ce pas?

**M. Lovgren:** Je suppose que nous pouvons déterminer très rapidement si nous pouvons vous satisfaire ou non.

**Le président:** Très rapidement?

**M. Lovgren:** La semaine prochaine, certainement.

**M. Atkinson:** Que préférez-vous? Voulez-vous que nous adoptions les autres propositions aujourd'hui si nous avons le quorum?

**Le président:** Nous pouvons avoir le quorum si vous le désirez.

**M. Lovgren:** Je me demande si vous seriez d'accord pour adopter les propositions, à condition que vous soyez satisfaits au sujet des deux articles qui se trouvent dans l'Annexe sur le Code criminel.

**M. Atkinson:** Je serais d'accord.

**M. Lee:** Moi de même.

**M. Lovgren:** Il y avait également la question des modifications au projet de loi. La ministre de la Justice vous a écrit au sujet de certaines modifications qui seraient retirées et d'une autre qui devait être modifiée.

**Le président:** Nous avons en effet ces modifications; je ne pense pas qu'il y ait de problème en ce qui les concerne. Il y a toujours le fait, comme vous le mentionnez dans vos notes, que si un député de l'un des comités s'oppose à une proposition pour quelque raison que ce soit, la proposition doit être laissée de côté. Il n'est pas question de consultation, de négociation ou d'autre chose; la proposition doit tout simplement être abandonnée.

**M. Rideout:** Personne n'a encore élevé d'objection comme telle. Tout ce qu'on a demandé, c'est une précision. Il n'y a pas de raison d'abandonner quelque proposition que ce soit à ce stade-ci.

**Le président:** Les avocats ne sont-ils pas merveilleux, Bill? Voilà la question réglée.

**M. Domm:** Tout dépend du point de vue.

**Le président:** Nous avons le quorum et nous avons l'intention d'adopter l'ensemble des propositions, à l'exception des articles 18 à 20, page 62 et 63.

**M. Rideout:** Vous pourriez reporter les articles 18 à 20 jusqu'à mardi et régler les autres. De cette façon vous n'auriez pas à décider dans un sens ou dans l'autre sur ces deux là avant. . .

**Le président:** Le problème est que le comité plénier ne se réunit pas le mardi; il se réunit le jeudi.



[Texte]

**Mr. Rideout:** That is still too late, is it?

**The Chairman:** No, it will probably be all right. Do you want to pass the package without items 18 and 20 on pages 62 and 63?

**Some hon. members:** Agreed.

**The Chairman:** And with these amendments, of course, that have been proposed: clauses 57, 58, 59, and 76, which you stayed home last night to look over.

**Some hon. members:** Agreed.

**The Chairman:** I would like to have a motion, which will go something like this: that the 1990 proposals for a Miscellaneous Statute Law Amendment Act be adopted as amended as the committee's second report to the House and that the chairman be authorized to report the same to the House.

• 1020

I would ask someone to propose this motion and the passage of it at this time so that when we get further clarification and explanation, if there is no objection, we will proceed—the motion will be already passed.

**Mr. Lee:** On a point of order. I have problems with that one. That motion sends us right down the river.

**Mr. Rideout:** This is when lawyers are not wonderful.

**Mr. Domm:** By way of clarification, if we have an understanding that this is the only area of concern we have, then let us pass it next Thursday. Then we will be done.

**Mr. Lee:** You want to pass the accord first and get to the amendments later.

**An hon. member:** A parallel accord.

**Mr. Lee:** It is not a joke any more.

**The Chairman:** No joking matter.

**Mr. Rideout:** As long as we get some trips out of it.

**The Chairman:** There is no further business at this time, I am sure. Are you going to supply some information to the committee concerning this?

**Mr. Lovgren:** Yes, we are.

**Mr. Rideout:** Could I ask that the officials from the Department of Justice ask the Canadian Bar Association whether they have a quick comment on it. I cannot imagine that they would not.

**Mr. Lee:** Their criminal law section should have something.

**The Chairman:** Thank you very much for your work on this committee today.

I declare the meeting adjourned.

[Traduction]

**M. Rideout:** Et jeudi sera trop tard, n'est-ce pas?

**Le président:** Probablement pas. Vous voulez adopter l'ensemble des propositions à l'exception des articles 18 et 20, page 62 et 63?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Y compris ces amendements, sans doute: les articles 57, 58, 59 et 76 qui vous ont forcé à rester à la maison hier soir.

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** J'aimerais que quelqu'un présente une motion formulée en ces termes: que les propositions de 1990 visant la préparation d'une loi corrective soient adoptées telles que modifiées comme deuxième rapport du comité à la Chambre et que le président soit autorisé à en faire rapport à la Chambre.

Si quelqu'un veut bien en faire la proposition, de façon à ce que lorsque le comité recevra les clarifications et les explications nécessaires il puisse procéder, s'il n'y a pas d'autres objections—la motion aura déjà été adoptée.

**M. Lee:** J'invoque le Règlement. Il peut y avoir des difficultés. Nous ne sommes pas protégés de cette façon.

**M. Rideout:** Les avocats ne sont pas toujours merveilleux, comme vous pouvez le constater.

**M. Domm:** Entendons-nous. Si nous disons que c'est le seul point qui nous préoccupe, attendons à jeudi pour adopter l'ensemble des propositions. Nous en aurons terminé une fois pour toutes.

**M. Lee:** Vous voulez faire adopter l'accord et y apporter des amendements plus tard.

**Une voix:** Nous voulons un accord parallèle.

**M. Lee:** Ce n'est plus drôle.

**Le président:** C'est sérieux.

**M. Rideout:** Pourvu que nous puissions voyager.

**Le président:** Il n'y a rien à ajouter, semble-t-il. Vous allez fournir des précisions au comité sur ce point?

**M. Lovgren:** Oui.

**M. Rideout:** Je demanderais aux fonctionnaires du ministère de la Justice de voir si l'Association du Barreau canadien n'a pas quelque chose à dire à ce sujet. Je ne peux pas concevoir qu'elle n'ait pas d'opinion.

**M. Lee:** Sa section du droit criminel devrait être en mesure d'émettre un avis quelconque.

**Le président:** Meci beaucoup de votre bon travail à ce comité aujourd'hui.

La séance est levée.

















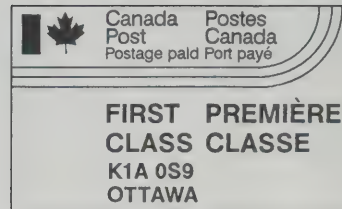












*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

#### WITNESSES

*From the Department of Justice:*

Craig Lovgren, Legal Counsel, Executive Services;

Louise Sénéchal, Legislative Counsel, Legislation Section.

#### TÉMOINS

*Du ministère de la Justice:*

Craig Lovgren, conseiller juridique, Secrétariat des services centraux;

Louise Sénéchal, conseillère législative, Section de la législation.



33

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 41

Tuesday, June 12, 1990

Tuesday, June 19, 1990

Tuesday, June 26, 1990

Chairman: Robert Horner

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 41

Le mardi 12 juin 1990

Le mardi 19 juin 1990

Le mardi 26 juin 1990

Président: Robert Horner

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on* *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la*

**Justice and the  
Solicitor General**



**Justice et du  
Solliciteur général**

RESPECTING:

**Tuesday, June 12, 1990**

i) 1990 Proposals for a Miscellaneous Statute Law Amendment Act:

—Sections 18 and 20 of the schedule 1 on page 62 and 63;

—Adoption and report to the House.

ii) Future business of the Committee:

—the Fourth Report from the Sub-committee on the agenda and procedure;

—Consideration of a draft Report on Section 213 of the Criminal Code.

**Tuesday, June 19 and 26, 1990**

Pursuant to Standing Order 108(2) the consideration of the process of Extradition in Canada.

—consideration of a draft Report

INCLUDING:

The Second and Third Report to the House

CONCERNANT:

**Le mardi 12 juin 1990**

i) Propositions de 1990 visant la préparation d'une loi corrective:

—Articles 18 et 20 de l'annexe 1 aux pages 62 et 63;

—Adoption et rapport à la Chambre.

ii) Travaux futurs du Comité:

—Le Quatrième Rapport du Sous-comité du programme et de la procédure;

—Considération d'un projet de rapport sur l'article 213 du Code criminel.

**Le mardi 19 et 26 juin 1990**

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, la considération du processus de l'extradition au Canada.

—considération d'un projet de rapport.

Y COMPRIS:

Les deuxième et troisième rapport à la Chambre

WITNESSES:

(See back cover)

Second Session of the Thirty-fourth Parliament,  
1989-90

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Deuxième session de la trente-quatrième législature,  
1989-1990



STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND  
THE SOLICITOR GENERAL

*Chairman:* Robert Horner

*Vice-Chairman:* Wilton Littlechild  
(Solicitor General)

Members

Ken Atkinson  
Gabrielle Bertrand  
John Brewin  
Bill Domm  
Douglas Fee  
François Gérin  
Carole Jacques  
Robert Kaplan  
Robert Kaplan  
Derek Lee  
John Nunziata  
George Rideout  
Svend Robinson—(14)

(Quorum 8)

Richard Dupuis

*Clerk of the Committee*

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET  
DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL

*Président:* Robert Horner

*Vice-président:* Wilton Littlechild  
(Solliciteur général)

Membres

Ken Atkinson  
Gabrielle Bertrand  
John Brewin  
Bill Domm  
Douglas Fee  
François Gérin  
Carole Jacques  
Robert Kaplan  
Robert Kaplan  
Derek Lee  
John Nunziata  
George Rideout  
Svend Robinson —(14)

(Quorum 8)

*Le greffier du Comité*

Richard Dupuis



Wednesday, June 13, 1990

The Standing Committee on Justice and the Solicitor General has the honour to present its

## SECOND REPORT

In accordance with its Order of Reference dated Friday, February 16, 1990, your Committee has considered the document entitled: "Proposals to correct certain anomalies, inconsistencies, archaisms and errors in the Statutes of Canada, to deal with other matters of a non-controversial and uncomplicated nature therein and to repeal certain provisions thereof that have expired or lapsed or otherwise ceased to have effect", and has agreed to report it with amendments.

### Clause 57

Strike out lines 3 to 11, on page 20, and substitute the following therefor:

"57. Subsection 160(3) of the said Act is"

Strike out lines 20 to 22, on page 20.

### Clause 58

Strike out and renumber subsequent clauses accordingly.

### Clause 59

Strike out lines 41 to 44, on page 20, and substitute the following therefor:

"holding body corporate, the Director may make an"

### Clause 76

Strike out and renumber subsequent clauses accordingly.

### New Clause 137

Add immediately before line 1, on page 47, the following new clause:

"137. Paragraph 11(2)(a) of the *Statutory Instrument Act* is repealed and the following substituted therefor:

"(a) the regulation was exempted from the application of subsection (1) pursuant to section 19.1 or paragraph 20(c), or the regulation expressly provides that it shall apply according to its terms before it is published in the *Canada Gazette*; and"

Renumber the subsequent clauses accordingly.

### Clause 137

Strike out lines 1 to 15, on page 47, and substitute the following therefor:

"137 (1) The said Act is further amended by adding thereto, immediately after section 19 thereof, the following heading and section:

## "EXEMPTION OF MEMBERSHIP RULES AND INDIAN BAND BY-LAWS

Exemption from examination, registration, publication and scrutiny

Le mercredi 13 juin 1990

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général a l'honneur de présenter son

## DEUXIÈME RAPPORT

Conformément à son Ordre de renvoi daté du vendredi 16 février 1990, votre Comité a considéré le document intitulé «Propositions visant à corriger des anomalies, incompatibilités, archaïsmes et erreurs dans les lois du Canada, à y effectuer d'autres modifications mineures et non controversables ainsi qu'à y abroger certaines dispositions ayant cessé d'avoir effet par la caducité ou autrement», et a convenu d'en faire rapport avec modifications.

### Article 57

Retrancher les lignes 3 à 9, à la page 20, et les remplacer par ce qui suit :

«57. Le paragraphe 160(3) de la même loi»

Retrancher les lignes 16 à 18, à la page 20.

### Article 58

Retrancher et changer les numéros d'articles qui en découlent.

### Article 59

Retrancher les lignes 32 à 35, à la page 20, et les remplacer par ce qui suit :

«exclusive à la société mère peut, aux»

### Article 76

Retrancher et changer les numéros d'articles qui en découlent.

### Nouvel article 137

Insérer, avant la ligne 3, à la page 47, ce qui suit :

«137. L'alinéa 11(2)a) de la *Loi sur les textes réglementaires* est abrogé et remplacé par ce qui suit :

«a) d'une part, le règlement était soustrait à l'application du paragraphe (1), conformément à l'article 19.1 ou à l'alinéa 20c), ou il comporte une disposition prévoyant l'antériorité de sa prise d'effet par rapport à sa publication dans la *Gazette du Canada*;»

Changer les numéros d'articles qui en découlent.

### Article 137

Retrancher les lignes 3 à 16, à la page 47, et les remplacer par ce qui suit :

«137. (1) La même loi est modifiée par insertion, après l'article 19, de ce qui suit :

## «EXCLUSION DES RÈGLES D'APPARTENANCE ET DES RÈGLEMENTS ADMINISTRATIFS D'UNE BANDE

Dispense



19.1 The following classes of regulations are exempt from the application of sections 3 and 5, subsection 11(1) and section 19:

(a) membership rules established before or after the coming into force of this section by a band under section 10 of the *Indian Act*; and

(b) *by-laws* made before or after the coming into force of this section by the council of a band under section 81, 83 or 85.1 of the *Indian Act*.””

Strike out line 22, on page 47, and substitute the following therefor:

“Act by reason of the application of section 3 or 5, subsection 11(1) or section 19 of the”

#### *Schedule I*

Strike out clause 18 and renumber subsequent clauses accordingly.

Strike out clause 20 and renumber subsequent clauses accordingly.

#### *Schedule VII*

Strike out the fourth column, headed “Extent of Repeal” for item 28, on page 102, and substitute the following therefor:

“subsections 72(1.1) and 79.1(2)”

A copy of the Minutes of Proceedings and Evidence relating to these proposals (*Issues Nos. 40 and 41 which includes this Report*) is tabled.

Respectfully submitted,

19.1 Les types de règlements suivants sont soustraits à l'application des articles 3 et 5, du paragraphe 11(1) et de l'article 19:

a) les règles d'appartenance fixées par une bande en vertu de l'article 10 de la *Loi sur les Indiens* avant ou après l'entrée en vigueur du présent article;

b) les règlements administratifs pris par le conseil d'une bande en vertu de l'article 81, 83 ou 85.1 de la *Loi sur les Indiens* avant ou après l'entrée en vigueur du présent article.»»

Retrancher la ligne 24, à la page 47, et la remplacer par ce qui suit :

«loi, par suite de l'application de l'article 3 ou 5, du paragraphe 11(1) ou de l'article 19 de la *Loi sur les*»

#### *Annexe I*

Retrancher l'article 18 et changer les numéros d'articles qui en découlent.

Retrancher l'article 20 et changer les numéros d'articles qui en découlent.

#### *Annexe VII*

Retrancher la quatrième colonne, titrée «Abrogation», à l'égard du point 28, à la page 102, et la remplacer par ce qui suit :

«les paragraphes 72(1.1) et 79.1(2)»

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages relatifs à ces propositions (*fascicules n<sup>os</sup> 40 et 41 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

*Le président,*

BOB HORNER,

*Chairman*



Wednesday, June 27, 1990

The Standing Committee on Justice and the Solicitor General has the honour to présent its:

### THIRD REPORT

In accordance with its mandate under Standing Order 108(2), your Committee has considered some aspects of the law and process of extradition in Canada and has agreed to make the following recommendations:

The Committee has considered aspects of the law and process of extradition in Canada. In recent years, a number of cases have illustrated shortcomings in that law and process. Individuals who have been charged with or convicted of offences in other countries have entered Canada and have used the present appeal recourse open to them under the law of extradition to resist attempts to remove them from this country.

In some cases, these people have been charged with or convicted of serious criminal offences in other countries, and they have sought to evade the criminal justice system there by coming to Canada. Some of the criminal offences have involved serious personal injury or loss of life with all the tragedy these imply. The present extradition process is not only a lengthy one, but involves considerable expense for all involved in its application. Although the extradition process in its entirety requires renewal, the Committee has decided to address that part of it that is in most urgent need of redesign, the two-track, multiple-step review process of the *Extradition Act*.

The extradition process in Canada is a complex one involving two procedural tracks, encompassing as many as eight steps. The first track under the *Extradition Act* is judicial in nature—a warrant of committal issued by the extradition judge is reviewable by a superior court judge through *habeas corpus* procedures. Such a decision itself is reviewable by a provincial court of appeal and, with leave to appeal, ultimately by the Supreme Court of Canada. The second track under the *Extradition Act* is executive in nature—a warrant of surrender issued by the Minister of Justice is reviewable through judicial review by the Federal Court, Trial Division. Such a decision itself is reviewable by the Federal Court of Appeal and, with leave to appeal, ultimately by the Supreme Court of Canada.

The Committee believes that the *Extradition Act* can and must be streamlined, by eliminating some of the steps available in the process, but that this must be done in a manner consistent with Canada's international obligations and the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The extradition process must provide for the timely return, after due deliberation, of those charged with or convicted of criminal offences to be dealt with by the criminal justice system of the country where the incidents in question have taken place. It is within this context that the Committee makes the following recommendations.

Le mercredi 27 juin 1990

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général a l'honneur de présenter son :

### TROISIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère le paragraphe 108(2) du Règlement, votre Comité a considéré divers aspects du droit et du processus d'extradition au Canada et a convenu de faire les recommandations suivantes :

Le Comité s'est penché sur divers aspects du droit et du processus d'extradition au Canada. Au cours des dernières années, un certain nombre d'affaires ont fait ressortir les lacunes de l'un et de l'autre. Des personnes inculpées ou condamnées dans d'autres pays sont venues au Canada et se sont prévaluées des recours en appel que permet le droit en matière d'extradition pour résister aux tentatives d'expulsion de ce pays.

Dans certains cas, ces personnes ont été inculpées ou jugées coupables d'actes criminels graves dans d'autres pays et leur but, en venant au Canada, était d'échapper à la justice pénale de ces pays. Ces actes criminels s'accompagnaient parfois de blessures sérieuses ou de pertes de vie avec toutes les conséquences tragiques qui s'ensuivent. En plus d'être long, le processus d'extradition actuel comporte des dépenses considérables pour tous les intéressés. Même s'il faudrait le réviser de fond en comble, le Comité a décidé de s'en tenir à l'aspect qu'il est le plus urgent de repenser, à savoir le processus de révision à deux voies et aux multiples étapes de la *Loi sur l'extradition*.

Le processus d'extradition du Canada, qui comporte deux voies sur le plan de la procédure et huit étapes, est pour le moins complexe. La première voie ouverte par la *Loi sur l'extradition* est de nature judiciaire : la possibilité d'interjeter appel d'un mandat de détention délivré par un juge d'extradition, au moyen d'une requête d'*habeas corpus*, auprès d'un juge de cour supérieure. La décision de ce dernier peut ensuite être révisée par une cour d'appel provinciale et en dernier recours, avec sa permission, par la Cour suprême du Canada. La deuxième voie qu'ouvre la *Loi sur l'extradition* est de nature administrative : la possibilité d'interjeter appel d'un mandat d'extradition délivré par le ministre de la Justice auprès de la Section de première instance de la Cour fédérale. La décision de cette dernière est ensuite sujette à révision par la Cour d'appel fédérale et en dernier recours, avec sa permission, par la Cour suprême du Canada.

Le Comité est d'avis qu'on peut et qu'on doit rationaliser la *Loi sur l'extradition* en éliminant certaines étapes du processus, mais qu'il faut, ce faisant, respecter les obligations internationales du Canada et la *Charte canadienne des droits et libertés*. Le processus d'extradition doit permettre le retour, dans un délai et après un examen raisonnables, des personnes inculpées ou jugées coupables d'actes criminels afin de faire face à la justice pénale du pays où les délits en question ont été commis. C'est dans cette optique que le Comité formule les recommandations suivantes.



Section 39(b) of the *Supreme Court Act* provides that there is no right to apply for leave to appeal to the Supreme Court of Canada from a decision concerning a writ of *habeas corpus* arising out of a claim for extradition under a treaty. This provision is in conflict with section 784(5) of the *Criminal Code*, which provides for an appeal in a *habeas corpus* matter up to the Supreme Court of Canada. The Supreme Court of Canada, in a case that came before it, concluded that the *Criminal Code* provision has primacy and there is a right to apply for leave to appeal to the Supreme Court of Canada in *habeas corpus* matters related to extradition.

#### Recommendation 1

**The Committee recommends that the *Supreme Court Act* be amended so that there be no right to apply for leave to appeal to the Supreme Court of Canada in *habeas corpus* matters arising out of extradition claims, notwithstanding any other Act of Parliament.**

The effect of this recommendation would be to remove one appeal step from the judicial track under the *Extradition Act*, that is appeals to the Supreme Court of Canada of *habeas corpus* decisions.

As indicated earlier in this Report, a warrant of surrender issued on the executive track of the *Extradition Act* by the Minister of Justice is subject to judicial review by the Federal Court, Trial Division, and any decision at first instance is appealable to the Federal Court of Appeal.

#### Recommendation 2

**The Committee recommends that the *Federal Court Act* be amended to give the Federal Court of Appeal exclusive jurisdiction to deal with applications for judicial review of warrants of surrender issued by the Minister of Justice under the *Extradition Act*.**

The effect of this recommendation would be to remove one step from the executive track under the *Extradition Act*, that is access to the Federal Court, Trial Division for judicial review of warrants of surrender issued by the Minister of Justice.

Section 53(2) of the *Supreme Court Act* permits the Governor-in-Council to refer to the Court for hearing and consideration of important questions of law and fact concerning any matter. This is a provision that is rarely invoked, but that may, in appropriate circumstances, be utilized in relation to cases under the *Extradition Act*. This may constitute a means by which the double-track system of the *Extradition Act* can be made to function in a more timely manner.

#### Recommendation 3

**The Committee recommends that the Governor-in-Council refer cases to the Supreme Court of Canada under section 53(2) of the *Supreme Court Act* in appropriate circumstances arising under the *Extradition Act*.**

Under section 24 of the *Extradition Act*, an individual who is serving a sentence under conviction in Canada *shall* not be surrendered to the requesting country until sentence has been completed or until an acquittal has been obtained.

Selon le paragraphe 39b) de la *Loi sur la Cour suprême*, personne ne peut demander la permission d'interjeter appel devant la Cour suprême du Canada d'un jugement rendu en appel concernant un bref d'*habeas corpus* résultant d'une demande d'extradition fondée sur un traité. Cette disposition va à l'encontre du paragraphe 784(5) du *Code criminel*, qui permet d'aller jusqu'en Cour suprême du Canada pour interjeter appel d'un bref d'*habeas corpus*. Dans une affaire portée devant elle, la Cour suprême du Canada a tranché en faveur de la primauté du *Code criminel* et décidé qu'il est possible de demander l'autorisation d'interjeter appel devant elle d'un bref d'*habeas corpus* dans une affaire d'extradition.

#### Recommendation 1

**Le Comité recommande de modifier la *Loi sur la Cour suprême* de façon à ce que, nonobstant toute autre loi du Parlement, personne ne puisse demander l'autorisation d'interjeter appel à la Cour suprême du Canada à l'égard d'un bref d'*habeas corpus* résultant d'une demande d'extradition.**

Cette recommandation aurait pour effet d'éliminer un des recours qu'offre la voie judiciaire de la *Loi sur l'extradition*, à savoir la possibilité d'interjeter appel à la Cour suprême du Canada des ordonnances d'*habeas corpus*.

Comme nous l'avons mentionné, un mandat d'extradition délivré par le ministre de la Justice (voie administrative de la *Loi sur l'extradition*) peut faire l'objet d'une révision judiciaire par la Section de première instance de la Cour fédérale et chacun peut interjeter appel de toute décision rendue en première instance à la Cour d'appel fédérale.

#### Recommendation 2

**Le Comité recommande de modifier la *Loi sur la Cour fédérale* de façon à donner à la Cour d'appel fédérale la compétence exclusive sur les demandes d'examen judiciaire des mandats d'extradition délivrés par le ministre de la Justice en vertu de la *Loi sur l'extradition*.**

Cette recommandation aurait pour effet d'éliminer un des recours qu'offre la voie administrative de la *Loi sur l'extradition*, à savoir la révision judiciaire par la Section de première instance de la Cour fédérale des mandats d'extradition délivrés par le ministre de la Justice.

Le paragraphe 53(2) de la *Loi sur la Cour suprême* permet au gouverneur en conseil de soumettre au jugement de la Cour toute question importante de droit ou de fait. Cette disposition est rarement invoquée, mais il serait possible, si la situation s'y prêtait, de s'en servir dans des affaires d'extradition. Ce pourrait être un moyen d'accélérer le processus à double voie de la *Loi sur l'extradition*.

#### Recommendation 3

**Le Comité recommande que, lorsque des situations appropriées se présentent en vertu de la *Loi sur l'extradition*, le gouverneur en conseil soumette des affaires au jugement de la Cour suprême du Canada en vertu du paragraphe 53(2) de la *Loi sur la Cour suprême*.**

Tant qu'une personne n'a pas purgé la peine à laquelle elle a été condamnée au Canada ou n'a pas été acquittée, l'article 24 de la *Loi sur l'extradition* interdit de la livrer au pays qui demande son extradition. L'article 3 de la *Loi* stipule



Section 3 of the Act provides that where there is an inconsistency between the Act and any extradition treaty, it is the provision of the treaty that is to have priority. It is not always clear if there is an inconsistency between the Act and a treaty.

#### Recommendation 4

**The Committee recommends that section 24 of the *Extradition Act* be amended to replace the words “shall not be surrendered until after” by the phrase “may be surrendered before.”**

This amendment would allow the surrender of a person who has been ordered extradited to the requesting country before any sentence being served by that person has expired or before an acquittal has been obtained. Being a discretionary power, it could be decided, but does not have to be, to surrender such a person only after a sentence has been completed or an acquittal has been obtained.

Your Committee requests that the Government table a comprehensive response, in accordance with the provisions of Standing Order 109.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Justice and the Solicitor General (*Issues Nos. 26 and 41, which includes this Report*) is tabled.

Respectfully submitted,

que, en cas de conflit entre la Loi et un traité d'extradition, les dispositions du traité l'emportent. Ce genre de conflit n'est pas toujours évident.

#### Recommandation 4

**Le Comité recommande de modifier le libellé de l'article 24 de la *Loi sur l'extradition* en remplaçant l'expression «la remise n'est effectuée qu'après» par l'expression «la remise pourra s'effectuer après».**

Cela permettrait d'extrader une personne dont l'extradition au pays qui en fait la demande a été ordonnée avant que cette personne n'ait terminé de purger sa peine ou n'ait été acquittée. Comme il s'agit d'un pouvoir discrétionnaire, il serait possible, mais pas nécessaire, de n'extrader cette personne qu'une fois sa peine purgée ou son acquittement prononcé.

Votre Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale, conformément aux dispositions de l'article 109 du Règlement.

Un exemplaire des *Procès-verbaux et témoignages* pertinents du Comité permanent de la justice et du Solliciteur général (*fascicules nos 26 et 41 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

*Le président,*

BOB HORNER,

*Chairman.*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 12, 1990

(45)

[Text]

The Standing Committee on Justice and the Solicitor General met at 3:40 o'clock p.m. this day, in Room 112-N, Centre Block, the Chairman, Robert Horner, presiding.

*Members of the Committee present:* Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Bill Domm, Douglas Fee, Dr. Bob Horner, Wilton Littlechild, George Rideout and Svend Robinson.

*Acting Member present:* Pierrette Venne for Carole Jacques.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Philip Rosen, Senior Analyst; Patricia Diane Begin and Christopher Morris, Research Officers.

*Witnesses: From the Department of Justice:* Craig Lovgren, Legal Counsel, Executive Services; Paul-Yvan Roy, Legal Counsel.

At 3:40 o'clock p.m., the Committee resumed consideration of its Order of Reference dated February 16, 1990, relating to the document entitled: "Proposals to correct certain anomalies, inconsistencies, archaisms and errors in the Statutes of Canada, to deal with other matters of a non-controversial and uncomplicated nature therein and to repeal certain provisions thereof that have expired or lapsed or otherwise ceased to have effect". (See *Minutes of Proceedings of Thursday, May 31, 1990, Issue No. 40*).

On clauses 18 and 20 of schedule 1.

Craig Lovgren and Paul-Yvan Roy answered questions and debate arising thereon;

Svend Robinson moved,—That clause 18 of the schedule 1 be amended by striking out lines 26 to 39 inclusive, on page 62, by striking out lines 1 to 7 inclusive, on page 63, and by renumbering subsequent clauses accordingly.

The question being put on the motion, it was agreed to.

Svend Robinson moved,—That clause 20 of the schedule 1 be amended by striking out lines 20 to 28 inclusive, on page 63 and by renumbering subsequent clauses accordingly.

The question being put on the motion, it was agreed to.

On motion of Ken Atkinson, it was agreed,—That the 1990 Proposals for the Miscellaneous Statute Law Amendment Act be adopted, as amended, as the Committee's Second Report to the House and that the Chairman be authorised to report the same to the House.

At 3:55 p.m. o'clock, the Committee proceeded to discuss its future business.

The Chairman presented the Fourth Report of the Sub-committee on Agenda and Procedure, which is as follows:

Your Sub-committee met on Tuesday, June 5, 1990 to consider the Committee's future business and has agreed to make the following recommendations:

## PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 12 JUIN 1990

(45)

[Traduction]

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général se réunit aujourd'hui à 15 h 40 dans la pièce 112-N de l'édifice du Centre, sous la présidence de Robert Horner (*président*).

*Membres du Comité présents:* Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Bill Domm, Douglas Fee, Robert Horner, Wilton Littlechild, George Rideout et Svend Robinson.

*Membre suppléant présent:* Pierrette Venne remplace Carole Jacques.

*Aussi présents:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Philip Rosen, analyste principal; Patricia Diane Begin et Christopher Morris, attachés de recherche.

*Témoins:* Du ministère de la Justice: Craig Lovgren, conseiller juridique, Secrétariat des services centraux; Paul-Yvan Roy, conseiller juridique.

À 15 h 40 le Comité reprend l'examen de son Ordre de renvoi en date du 16 février 1986 portant sur le document intitulé: «Propositions visant à corriger des anomalies, incompatibilités, archaïsmes et erreurs dans les lois du Canada, à y effectuer d'autres modifications mineures et non controversables ainsi qu'à y abroger certaines dispositions ayant cessé d'avoir effet par la caducité et autrement». (Cf. *Procès-verbal du jeudi 31 mai 1990, fascicule n° 40*).

Articles 18 et 20 de l'Annexe 1.

Craig Lovgren et Paul-Yvan Roy répondent aux questions et il s'ensuit une discussion;

Svend Robinson propose,—Que l'article 18 de l'Annexe 1 soit modifié en retranchant, page 62, les lignes 26 à 39 inclusivement et page 63 les lignes 1 à 7 inclusivement et en renumérotant les articles qui suivent.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Svend Robinson propose,—Que l'article 20 de l'Annexe 1 soit modifié en retranchant, page 63, les lignes 20 à 28 inclusivement et en renumérotant les articles qui suivent.

La questions, mise aux voix, est adoptée.

Sur la motion de Ken Atkinson est convenu,—Que soient adoptées comme Second rapport du Comité à la Chambre les propositions de 1990 à la loi corrective, telles que modifiées, et que le président soit autorisé à en faire rapport à la Chambre.

À 15 h 55, le Comité entreprend de discuter de ses travaux futurs.

Le président présente le Quatrième rapport du Sous-comité du programme et de la procédure, à savoir :

Votre Sous-comité s'est réuni le mardi 5 juin 1990 afin de déterminer les travaux futurs du Comité et a convenu de faire les recommandations suivantes :



## STREET PROSTITUTION—SOLICITING

### SECTION 213 OF THE CRIMINAL CODE

That the Committee meet on Tuesday, June 12th, 1990, in order to discuss options and to give instructions to the research staff; and

That the research staff following those instructions, will prepare a draft Report for September 1990, to be considered by the Committee.

### CRIMINAL JUSTICE AND NATIVE PEOPLE

That the Committee consider that question as one of its priorities.

That an adhoc Sub-committee to be composed of three members, a representative of each of the Political Parties, be established in order to consider options, issues and a workplan in matters related to native people and Criminal Justice; and

That the Sub-committee report its recommendations to the full Committee in September 1990.

### EXTRADITION

That the Committee meet on Thursday, June 14th, 1990, and if necessary, on Tuesday, June 19th, 1990, in order to discuss options and give instructions to the Research staff; and

That the Research staff following those instructions, will prepare a draft Report for september 1990, to be considered by the Committee.

### CODIFICATION OF THE GENERAL PART OF THE CRIMINAL CODE

That, pursuant to Standing Order 108(1) a sub-committee of the Standing Committee on Justice and the Solicitor General; composed of 5 members including 3 members of the Progressive Conservative Party, 1 from the Liberal Party, 1 from the New Democratic Party determined by the Chairman after the usual consultations, be established with all the powers of the Committee except the power to report to the House; and that pursuant to Standing order 108 (2) the mandate of the said Sub-committee be to undertake a review as to what amendments should be made to our present Criminal Code to ensure that it has a General Part which contains general principles and rules of general application which accord both with the fundamental values of Canadians and the requirements of a modern Criminal Code.

After debate, it was agreed,—That the Fourth Report of the Sub-committee on Agenda and Procedure, be concurred in.

At 4:30 o'clock p.m., the Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, April 5, 1989, relating to the three year Review of Section 213 of the Criminal Code (Prostitution—Soliciting). (*See Minutes of Proceedings, Tuesday, October 17, 1989, Issue No. 12.*)

By unanimous consent, the Committee proceeded *in camera*.

At 6:00 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## PROSTITUTION DE RUE—RACOLAGE

### ARTICLE 213 DU CODE CRIMINEL

Que le Comité se réunisse le mardi 12 juin 1990, afin de discuter des options et de transmettre des directives à l'équipe de recherche; et

Que l'équipe de recherche, à la suite de ces directives, prépare un projet de rapport pour septembre 1990, lequel sera considéré par le Comité.

### JUSTICE CRIMINELLE ET AUTOCHTONES

Que le Comité fasse de cette question l'une de ses priorités.

Qu'un sous-comité spécial composé de trois membres dont un représentant de chacun des partis politiques soit constitué afin de considérer les options, les enjeux et un plan de travail concernant les aspects liés à la justice criminelle et aux autochtones; et

Que le Sous-comité fasse rapport de ses recommandations au Comité plénier en septembre 1990.

### EXTRADITION

Que le Comité se réunisse le jeudi 14 juin 1990 et, si besoin est, le mardi 19 juin 1990, afin de discuter des options et de transmettre des directives à l'équipe de recherche; et

Que l'équipe de recherche, à la suite de ces directives, prépare un projet de loi pour septembre 1990, lequel sera considéré par le Comité.

### CODIFICATION DE LA PARTIE GÉNÉRALE DU CODE CRIMINEL

Que, en vertu de l'article 108 (1) du Règlement, un sous-comité du Comité permanent de la justice et du Solliciteur général composé de cinq membres dont trois du Parti progressiste-conservateur, un du Parti libéral et un du Nouveau parti démocratique, dont il incombe au président d'établir la composition après les consultations d'usage, soit établi avec tous les pouvoirs du Comité excepté celui de faire rapport directement à la Chambre; et qu'en vertu de l'article 108 (2) du Règlement ledit Sous-comité entreprenne un examen des modifications qu'il convient d'apporter à notre Code criminel pour que ses dispositions générales contiennent des principes et des règles d'application en accord avec les valeurs fondamentales des Canadiens et les exigences d'un code criminel moderne.

Après discussion il est convenu,—Que le Quatrième rapport du Sous-comité du programme et de la procédure soit adopté.

À 16 h 30, le Comité reprend l'examen de son mandat en date du mercredi 5 avril 1989 relatif à la révision triennale de l'article 213 du Code criminel (prostitution-racolage). (*Cf. Procès-verbal du mardi 17 octobre 1989, fascicule n° 12.*)

Par consentement unanime, le Comité poursuit ses travaux à huit clos.

À 18 heures le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.



TUESDAY, JUNE 19, 1990  
(46)

The Standing Committee on Justice and the Solicitor General met *in camera* at 9:35 o'clock a.m. this day, in Room 308, West Block, the Chairman, Robert Horner, presiding.

*Members of the Committee present:* Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Bill Domm, Douglas Fee, Hon. Robert Kaplan, Derek Lee, George Rideout and Svend Robinson.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Philip Rosen, Senior Analyst and Christopher Morris, Research Officers.

In accordance with its mandate under Standing Order 108(2), the Committee commenced the consideration of the process of Extradition in Canada.

The Committee commenced consideration of its Draft Report on the process of Extradition in Canada.

At 10:30 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, JUNE 26, 1990  
(47)

The Standing Committee on Justice and the Solicitor General met *in camera* at 3:40 o'clock p.m. this day, in Room 308, West Block, the Chairman, Robert Horner, presiding.

*Members of the Committee present:* Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Bill Domm, Douglas Fee, Dr. Robert Horner, Wilton Littlechild and Hon. Robert Kaplan.

*Acting Members present:* David Bjornson for François Gérin.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Philip Rosen, Senior Analyst.

In accordance with its mandate under Standing Order 108(2) the Committee resumed the consideration of the process in Canada. (*See Minutes of Proceedings, Tuesday, June 19, 1990, Issue No. 41.*)

The Committee resumed consideration of its Draft Report on the process of Extradition in Canada.

It was agreed,—That, pursuant to Standing Order 109, the Committee request the government to table a comprehensive response to the House.

It was agreed,—That the Draft Report, as amended, be concurred in.

*Ordered*,—That the Chairman present the Third Report to the House.

It was agreed,—That the clerk will organize a Press conference and will prepare a Press release.

At 4:00 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Richard Dupuis  
*Clerk of the Committee*

LE MARDI 19 JUIN 1990  
(46)

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général se réunit aujourd'hui à huit clos, à 9 h 35 dans la pièce 308 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Robert Horner (*président*).

*Membres du Comité présents:* Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Bill Domm, Douglas Fee, l'hon. Robert Kaplan, Derek Lee, George Rideout et Svend Robinson.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Philip Rosen, analyste principal et Christopher Morris, attaché de recherche.

Conformément au mandat que lui confère le paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité entreprend l'examen du processus d'extradition au Canada.

Le Comité commence l'examen de son projet de rapport sur le processus d'extradition au Canada.

À 10 h 30, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 26 JUIN 1990  
(47)

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général se réunit aujourd'hui à huit clos, à 15 h 40, dans la pièce 308 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Robert Horner (*président*).

*Membres du Comité présents:* Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Bill Domm, Douglas Fee, Robert Horner, Wilton Littlechild et Robert Kaplan.

*Membre suppléant présent:* David Bjornson remplace François Gérin.

*Aussi présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Philip Rosen, analyste principal.

Conformément au mandat que lui confère le paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité reprend l'examen du processus d'extradition au Canada. (*Cf. Procès-verbal du mardi 19 juin 1990, fascicule n° 41.*)

Le Comité reprend l'examen de son projet de rapport sur le processus d'extradition au Canada.

Il est convenu,—Que, conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse détaillée devant la Chambre.

Il est convenu,—Que le projet de rapport, tel que modifié, soit adopté.

Il est ordonné,—Que le président présente le Troisième rapport à la Chambre.

Il est convenu,—Que le greffier organise une conférence de presse et prépare un communiqué de presse.

À 16 heures, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*  
Richard Dupuis



[Texte]

## EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

• 1538

**The Chairman:** Order. For the orders of the day, first of all we would like to move the 1990 proposals for a Miscellaneous Statute Law Amendment Act, sections 18 and 20 of schedule I on pages 62 and 63. There was some discussion.

Mr. Atkinson, you had something?

**Mr. Atkinson (St. Catharines):** Thank you, Mr. Chairman. There is a letter here on the term "reasonable and probable grounds". Maybe our witnesses would like to comment on it, because I think they have done some research on the matter.

**Mr. Craig Lovgren (Legal Counsel, Executive Services, Department of Justice):** Mr. Atkinson, I have with me Yvan Roy, who is our general counsel in the criminal law policy section of the Department of Justice.

In preparing the letter I tried to set out to the extent I could the basis on which the Department of Justice concluded in 1983 that "reasonable and probable grounds" and "reasonable grounds" amounted to the same thing in law. As I think I explained the previous time, as a result of that opinion new legislation since that date, as well as the whole of the *Revised Statutes of Canada 1985*, have been drafted using only "reasonable grounds"—*motifs raisonnables* in French—with the exception of the two provisions in front of you, where through inadvertence in the preparation of the revision the "and probable" was left in the English version only.

• 1540

One of the provisions we are dealing with—it is subsection 254.(3) of the Criminal Code, which deals with drunk driving—was in fact in construing that very provision in one of its earlier incarnations. Judge O'Hearn in the Nova Scotia County Court came to the conclusion, as more or less set out in the letter, that the words "and probable" add nothing to the formulation and that "reasonable grounds" expresses it all.

**The Chairman:** Mr. Robinson, do you have any thoughts on this? You were not at the meeting where this was brought up. It was during the discussion of the Miscellaneous Statute Law Amendment Act and there was some discussion as to whether "reasonable and probable" grounds were different from just "reasonable" grounds.

**Mr. Robinson (Burnaby—Kingsway):** I reviewed the material and read the opinion we received. My recollection of the way in which we proceeded in the past on the Miscellaneous Statute Law Amendment Act is that if there was any controversy or ambiguity with respect to a particular provision that this provision was simply withdrawn. The whole thrust of the Miscellaneous Statute Law Amendment Act is that it is meant to deal with ambiguities that can be resolved by agreement.

[Traduction]

## TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

**Le président:** À l'ordre. L'ordre du jour comporte tout d'abord les propositions de 1990 visant la préparation d'une loi corrective, articles 18 et 20 de l'annexe 1 aux pages 62 et 63. Il y a eu discussion.

Monsieur Atkinson, vous aviez quelque chose à dire?

**M. Atkinson (St. Catharines):** Je vous remercie, monsieur le président. Nous avons une lettre ici au sujet des termes «reasonable and probable grounds». Il se peut que nos témoins souhaitent faire des commentaires puisqu'ils ont étudié la question.

**M. Craig Lovgren (conseiller juridique, Services centraux, ministère de la Justice):** Monsieur Atkinson, je suis accompagné de maître Yvan Roy, notre avocat général en matière de droit pénal.

En rédigeant la lettre j'ai tenté d'exposer dans la mesure du possible les raisons pour lesquelles le ministère de la Justice a conclu, en 1983, que les termes «reasonable and probable grounds» et «reasonable grounds» étaient équivalents en droit. Comme je crois l'avoir expliqué la dernière fois, depuis que cet avis a été donné, dans tous les textes rédigés depuis cette date, y compris l'ensemble des Statuts révisés du Canada de 1985, on a utilisé simplement les termes «reasonable grounds»—*motifs raisonnables*—, exception faite des deux dispositions que vous avez devant vous et dans lesquelles, par inadvertance, on a laissé subsister les mots «and probable»—dans le libellé anglais seulement au moment de la révision.

L'une des dispositions qui nous intéressent—il s'agit du paragraphe 254.(3) du Code criminel, visant la conduite en état d'ébriété—a même été à l'origine de la modification proposée. En effet, le juge O'Hearn du tribunal de comté de la Nouvelle-Écosse est arrivé à la conclusion, comme il en est fait état dans la lettre, que les mots «and probable» n'ajoutaient rien à la formulation et que l'expression «reasonable grounds» était suffisante.

**Le président:** Monsieur Robinson, avez-vous quelque opinion à ce sujet? Vous n'étiez pas à la réunion où il a été question de cela. C'était durant la discussion portant sur la Loi corrective. Certains se sont demandé s'il y avait une différence entre «reasonable and probable grounds» et tout simplement «reasonable grounds».

**M. Robinson (Burnaby—Kingsway):** J'ai revu la documentation et lu l'opinion que nous avons reçues. D'après ce que j'ai retenu de nos délibérations antérieures portant sur la Loi corrective, nous avons eu coutume de retirer toute proposition ambiguë ou controversée. De fait, la Loi corrective vise essentiellement à régler des cas d'ambiguïté qui peuvent faire l'objet d'une entente.



## [Text]

So the approach I would take to this issue is that which I would take to any other: if there is a member of the committee who has any difficulty with a particular provision, it should be withdrawn.

**The Chairman:** We were going to withdraw it if we could not reach a consensus that it meant virtually the same thing. Derek Lee also had some concerns.

**Mr. Robinson:** That was my recollection. Mr. Lee is not here, but I think quite frankly it is probably best if we just withdraw those provisions and move ahead with the remainder of the bill in the absence of an assurance that there is no disagreement with the provision.

**Mr. Atkinson:** Mr. Chairman, I asked if Mr. Morris could maybe look into the matter. I wondered if he had any opinion on it.

**Mr. Chris Morris (Committee Researcher):** Mr. Chairman, I agree with what Mr. Robinson just said, because I believe one of the questions the Justice brief does not answer is how you deal with the different tests in the Criminal Code pertaining to (1) the demand for the provision of an alert sample, and (2) the provision of a breath sample.

Certainly the jurors' case would be a seminal case if it had not been decided in 1971. Since that time we had a fairly extensive body of case law surrounding the roadside screening device. As the committee knows, all a police officer has to formulate in order to give a person an alert demand is a reasonable suspicion. He has to have a bona fide belief that the person has alcohol in his body. However, this is not true in terms of a breathalyzer demand. The police officer's belief has to amount to a probability that the driver is impaired. I think in that circumstance, Mr. Chairman, the word "probable" becomes very significant. It is not just a matter of phrasing, in my respectful opinion.

I have some case law that would seem to bear this out. Two of the cases come from Nova Scotia. Paradoxically, they are county court decisions, but they say that very thing, that "probability" is an important factor and certainly an important word. So it is not just a case where "reasonable and probable" means "reasonable".

**Mr. Robinson:** Mr. Chairman, I think the other point is that we are dealing with the criminal law, and if there is any question of uncertainty or ambiguity, it should obviously be resolved in favour of the citizens. So I would hope we could agree to withdraw this provision.

**The Chairman:** We have a motion to adopt and report. We are going to have to change the motion here. The motion has been drawn up as follows: that the 1990 proposals for the Miscellaneous Statute Law Amendment Act be adopted as amended as the committee's second report to the House and that the chairman be authorized to report the same to the House. We would have to change that—

• 1545

**Mr. Robinson:** Subject to the deletion of clauses... whatever they are.

## [Translation]

Je propose donc que nous faisons ce que nous ferions dans tout autre cas: si un membre du comité n'est pas satisfait d'une disposition, elle devrait être retirée.

**Le président:** Nous nous proposons de la retirer en l'absence d'un consensus. Derek Lee avait également formulé certains commentaires.

**M. Robinson:** C'est ce dont je me souviens également. M. Lee n'est pas ici en ce moment, mais j'estime qu'il est sans doute préférable de retirer tout simplement ces dispositions et d'aller de l'avant avec les autres éléments du projet de loi, puisque nous ne sommes pas convaincus que la disposition ne fait pas l'objet d'un désaccord.

**M. Atkinson:** Monsieur le président, j'avais proposé que M. Morris se penche sur la question. Aurait-il une opinion à formuler?

**M. Chris Morris (chargé de recherche auprès du comité):** Monsieur le président, je suis d'accord avec ce que vient de dire M. Robinson puisque j'estime que le document du ministère de la Justice laisse sans réponse une question, à savoir comment traiter les divers tests prévus au Code criminel pour ce qui est d'ordonner à une personne de fournir un échantillon de sang ou un échantillon d'haleine.

La cause des jurés ferait certainement école si elle ne remontait pas à 1971. Depuis lors le recours à l'appareil de détection à fait l'objet de nombreux précédents. Comme les députés le savent, il suffit à l'agent de la paix d'avoir des raisons de soupçonner la présence d'alcool dans le corps de la personne pour ordonner à cette dernière de lui fournir un échantillon. Cependant, il n'en va pas de même dans le cas de l'ivresse. L'agent de la paix doit, dans ce cas, estimer probable que les facultés du conducteur sont affaiblies. Dans ce cas-là, monsieur le président, j'estime que le terme «probable», prend toute son importance. Ce n'est pas simplement une question de libellé, à mon avis.

Il semble que le droit jurisprudentiel confirme ce que j'avance. Deux affaires de la Nouvelle-Écosse, notamment, constituent des précédents. Assez étrangement, il s'agit des décisions de tribunaux de comté mais, dans ces jugements, on souligne justement que la probabilité est un élément important et que le mot «probable» est certainement important. Donc, dans ces affaires, on n'a pas conclu que «reasonable and probable» signifiaient «reasonable».

**M. Robinson:** Monsieur le président, l'autre aspect à souligner selon moi, puisqu'il s'agit de droit pénal, c'est que, dans tout cas d'incertitude ou d'ambiguïté, il faut évidemment trancher en faveur du citoyen. J'espère donc que nous conviendrons de retirer cette disposition.

**Le président:** Nous avons une motion d'adoption et de rapport. Nous allons devoir la modifier. La motion a été libellée comme suit: que les propositions de 1990 visant la préparation d'une loi corrective soient adoptées avec modification, qu'elles fassent l'objet du deuxième rapport du comité et que le président soit autorisé à en faire rapport à la Chambre. Il faudrait modifier cela...

**M. Robinson:** Avec la suppression des articles dont il est question.



[Texte]

**Mr. Lovgren:** Items 18 and 20 of schedule I, pages 62 and 63.

**The Chairman:** So it will be adopted as amended following the deletion of items 18 and 20 of schedule I.

The clerk informs me that other sections were deleted at the last meeting and just saying "be adopted as amended as the committee's second report" will cover it all.

**Mr. Robinson:** There would have to be an amendment today, though. I suppose I would move that we amend the statute by deleting items 18 and 20 of schedule I on pages 62 and 63.

**The Chairman:** Is there any discussion on that?

Motion agreed to

**Mme Bertrand (Brome—Missisquoi):** Monsieur le président, avant qu'on termine la discussion à ce sujet, permettez-moi d'exprimer ma surprise quant à la lettre que nous a fait parvenir M. Lovgren. Il écrit ceci:

Le ministère de la Justice maintient le principe selon lequel ses opinions écrites ne doivent pas être données aux comités parlementaires puisque le client du Ministère est le gouvernement du Canada et non le Parlement.

Je voudrais avoir un peu d'explications. Il me semble que si un comité parlementaire demande des explications, il est en droit d'en recevoir. Je ne vois pas pourquoi le ministère de la Justice s'opposerait à ce que nous ayons les raisons de ses décisions.

**Mr. Lovgren:** We try to help parliamentary committees as much as we can, but the government, like anyone else, is entitled to obtain legal advice and have that remain confidential. The Department of Justice has the task of reconciling the government's accountability to Parliament and the parliamentary committee's wish to know on what basis the government is acting, with the normal rules of solicitor-client privilege and the right of the government—the client—not to have its legal advice disclosed.

**The Chairman:** But this committee is an instrument of Parliament, one made up of all parties.

**Mr. Robinson:** Mr. Chairman, this is not the first time this particular debate has been engaged, and I think Mrs. Bertrand is absolutely right. The Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments, on which I sat for a number of years, used to encounter the same difficulty with legal opinions. In fact, a number of other committees have encountered the same difficulty.

The short answer is that the government can always waive that privilege. If the government is interested in co-operating with parliamentary committees, that is precisely what it will do. If it is not interested in co-operating with committees, then it will not waive the privilege; but like any other client, it certainly has the right to do that.

[Traduction]

**M. Lovgren:** Les articles 18 et 20 de l'annexe 1, aux pages 62 et 63.

**Le président:** La motion sera donc adoptée avec modification suite à la suppression des articles 18 et 20 de l'annexe 1.

Le greffier m'informe que d'autres articles ont été supprimés lors de la dernière réunion et qu'il suffit de dire «avec modification, qu'elles fassent l'objet du deuxième rapport du comité».

**M. Robinson:** Il faut un amendement aujourd'hui, cependant. Je propose donc d'amender la proposition de loi corrective par la suppression des articles 18 et 20 de l'article 1, aux pages 62 et 63.

**Le président:** Y-a-t-il discussion?

La motion est adoptée

**Mrs. Bertrand (Brome—Missisquoi):** Mr. Chairman, before we move on to another topic, allow me to say that I was somewhat surprised with the contents of the letter which Mr. Lovgren has sent us. This is what he wrote:

The Department of Justice maintains its traditional principle that its written opinions should not be given to Parliamentary committees, since it is the Government of Canada and not Parliament which is the client.

I would like some explanation. It seems to me that when a Parliamentary committee seeks clarifications, it has the right to obtain them. I do not see why the Department of Justice would oppose giving us the reasons upon which its decisions are based.

**M. Lovgren:** Nous tentons d'aider les comités parlementaires dans la mesure du possible mais le gouvernement, comme quiconque, a le droit de recevoir des avis juridiques et d'en voir protéger le caractère confidentiel. Le ministère de la Justice doit tenir compte de l'obligation qu'a le gouvernement de rendre compte au Parlement et de la volonté du comité parlementaire de savoir sur quoi le gouvernement fonde son action tout en veillant également à respecter les règles normales visant les rapports privilégiés entre un client et son avocat et le droit du gouvernement—le client—de ne pas voir divulguer les avis juridiques qu'il reçoit.

**Le président:** Mais ce comité est un instrument du Parlement et tous les partis y sont représentés.

**M. Robinson:** Monsieur le président, le débat n'est pas nouveau et je crois que M<sup>me</sup> Bertrand a tout à fait raison. J'ai siégé durant plusieurs années au comité mixte sur la réglementation et les textes réglementaires et la même question se posait au sujet des avis juridiques. Divers autres comités ont également eu le même genre de problème.

La solution, en bref, c'est que le gouvernement peut toujours renoncer à son privilège. Si le gouvernement veut collaborer avec le comité parlementaire, c'est exactement ce qu'il fera. Dans le cas contraire, alors il ne renoncera pas à son privilège, ce qui est son droit le plus strict, comme tout autre client.



[Text]

In future, I suggest that if this committee wishes to receive any legal opinions that have been submitted by Justice to the government, Justice is not in a position to unilaterally forward them to us. After all, you are providing them to your client, but your client certainly is in a position to agree to them being forwarded on your behalf. I think we should ask the Minister of Justice to waive that privilege in any future requests.

**The Chairman:** So you would suggest that in future requests we should contact the minister prior to putting the request through?

**Mr. Robinson:** Exactly.

**Mme Bertrand:** Quelquefois on pourrait répondre que ce serait dans l'intérêt du public. Souvent ces refus sont faits parce qu'il est dans l'intérêt public de ne pas divulguer les raisons. À moins qu'on nous prouve qu'il est vraiment dans l'intérêt public de ne pas divulguer les raisons, je ne vois pas pourquoi on refuserait de nous les donner.

• 1550

Je ne m'y connais pas beaucoup en procédure parlementaire, mais ce paragraphe m'a surpris.

**The Chairman:** Thank you very much. You have made your point.

**M. Yvan Roy (directeur et avocat général, Section des crimes contre l'humanité, ministère de la Justice):** Comme vous l'avez peut-être remarqué, monsieur le président, les représentants du ministère de la Justice sont toujours à la disposition du Comité pour lui fournir les renseignements nécessaires. Mais, comme l'indique M. Robinson, notre client étant le ministre de la Justice, nous devons nous en tenir pour le moment à cette règle du privilège avocat-client.

Dans la mesure du possible, nous sommes disposés à répondre à toutes les questions que les membres de ce Comité peuvent nous adresser sur cette question ou sur d'autres. En toute franchise, dans la mesure du possible, nous aimerions, du moins pour les fins de l'exercice de cet après-midi, nous en tenir à ce que M. Lovgren a produit comme document devant ce Comité, ce qui constitue l'opinion du ministère sur la question.

**M. Robinson:** La même chose et au ministre et au Comité.

**M. Roy:** Toujours.

**The Chairman:** I would ask someone to move that the 1990 proposals for a Miscellaneous Statute Law Amendment Act be adopted as amended as the committee's second report to the House and that the chairman be authorized to report the same to the House.

**Mr. Atkinson:** So moved.

Motion agreed to

**The Chairman:** We have a further motion, with respect to reprinting: that the 1990 proposals for a Miscellaneous Statute Law Amendment Act be reprinted for the use of the House of Commons when presented as a bill.

[Translation]

Si le comité souhaite recevoir des avis juridiques qui ont été présentés par le ministère de la Justice au gouvernement, ce ministère n'est pas en mesure de nous les fournir de son propre chef. Le ministère donne des avis à son client mais le client peut certainement consentir à ce qu'ils nous soient transmis. Je crois que nous devrions demander au ministre de la Justice de renoncer à ce privilège lorsque nous ferons ce genre de demande à l'avenir.

**Le président:** Vous proposez donc que nous communiquions avec le ministre avant de faire une demande?

**M. Robinson:** Exactement.

**Mrs. Bertrand:** Sometimes we may be told that that confidentiality would be in the public interest. Refusal is often based on the fact that it is in the public interest not to disclose the legal basis of government action. I do not see why these reasons should not be given unless it can be shown to us that it is truly in the public interest not to disclose them.

My knowledge of parliamentary procedure is not considerable, but I was surprised by this paragraph.

**Le président:** Je vous remercie. Le comité prend bonne note de votre intervention.

**Mr. Yvan Roy (Director and General Counsel, Crimes Against Humanity Section, Department of Justice):** As you may have noticed, Mr. Chairman, representatives of the Justice Department are always at the disposal of the Committee to supply needed information. However, as Mr. Robinson has indicated, our client being the Justice Department, we must abide by the rule governing counsel-client privilege.

As far as possible, we are willing to answer any and all questions from members of the Committee on this issue or others. Frankly, at least for the purpose of what we are doing this afternoon, we would like if at all possible to limit our information to the document tabled by Mr. Lovgren, which represents the opinion of the Department on this issue.

**Mr. Robinson:** The Minister and the Committee are treated alike.

**Mr. Roy:** Always.

**Le président:** Je demanderais que quelqu'un propose que les propositions de 1990 visant la préparation d'une loi corrective soient adoptées avec modifications et fassent l'objet du deuxième rapport du comité et que le président soit autorisé à en faire rapport à la Chambre.

**M. Atkinson:** Je le propose.

La motion est adoptée

**Le président:** Nous avons devant nous une autre motion, qui vise la réimpression: que les propositions de 1990 visant la préparation d'une loi corrective soient réimprimées pour l'usage de la Chambre des communes lorsque celles-ci seront déposées sous la forme de projet de loi.



[Texte]

**Mr. Lovgren:** Mr. Chairman, I do not believe that is what we have done in the past. The government will have the text of the committee's report to indicate the changes that need to be made in the proposals.

The proposals have also been tabled in the Senate. It was our intention to proceed through a similar course with the Senate committee on the basis of the original print of the proposals as tabled in both Houses. If the proposals were reprinted at this stage, I am not sure what use would be served.

**Mr. Robinson:** Presumably those Members of Parliament who are not following the proceedings of this committee with rapt interest would not necessarily be aware of what we had done. If they simply received the original document with references, it would be more difficult. Perhaps it could be reprinted by manually striking out the deleted provisions, for example. Is there a problem with doing that?

**Mr. Lovgren:** There will be a technical problem in reprinting the document, which can obviously be overcome.

**Mr. Robinson:** Why would this not be treated like any other bill, which is reprinted following amendment in committee?

**Mr. Lovgren:** Mr. Chairman, we are obviously in the hands of the committee, but I suppose the difference would be that you would proceed to report stage with a normal bill. The reprint of the bill is for the use of the House at report stage, whereas these proposals will, following consideration by the Senate committee, be introduced as a bill by the Minister of Justice. So we will be faced with reprinting them yet again when the minister tables them as a bill, if we reprint them at this stage.

**The Chairman:** So the Senate will be acting on the original report, with these amendments intact, and will not know that this committee has taken the liberty of—

**Mr. Lovgren:** We will, of course, make them aware of the deletions this committee has made.

**Mr. Robinson:** That is a good point. If the minister will be introducing a bill in any case, that is a different story.

**The Chairman:** It is not a matter of reprinting to proceed to report stage in the House, so possibly we do not need this motion. Thank you very much.

• 1555

**Mr. Robinson:** That takes care of Mr. Rideout's amendments.

**The Chairman:** From this point on, proceeding with future business of the committee and the report of the subcommittee and consideration of the draft report on section 213 of the Criminal Code, is it correct that we will be proceeding in camera?

**Mr. Robinson:** Why would we proceed in camera for the report of the subcommittee? I understand that we would for the draft report, but it is not the practice to do so.

**The Chairman:** It really does not matter if we are in camera for this.

[Traduction]

**M. Lovgren:** Monsieur le président, je ne crois pas que nous suivions en cela la pratique établie. Le texte du rapport du comité permettra au gouvernement d'apporter les changements nécessaires aux propositions.

Les propositions ont également été déposées au Sénat. Nous avons l'intention de présenter le même texte au comité du Sénat, soit le texte de départ déposé devant les deux Chambres. Je ne suis pas convaincu qu'il serait utile de réimprimer les propositions à ce stade.

**M. Robinson:** On peut supposer que les députés qui ne suivent pas assidûment les délibérations de ce comité ne seraient nécessairement pas au courant des initiatives que nous avons prises. En leur transmettant simplement le texte de départ avec renvois, nous risquons de leur causer des difficultés. Ne pourrait-on pas tout simplement réimprimer le texte de départ en rayant les dispositions supprimées?

**M. Lovgren:** La réimpression du document pose un problème technique qui peut évidemment être surmonté.

**M. Robinson:** Pourquoi ne pas réimprimer avec les amendements du comité, comme on le fait dans le cas de tout autre projet de loi?

**M. Lovgren:** Monsieur le président, la décision revient au comité, mais je suppose que dans le cas d'un projet de loi normal, l'étape du rapport serait l'étape suivante. C'est en prévision de l'étape du rapport à la Chambre que l'on réimprime un projet de loi. Or, ces propositions, après avoir été étudiées par le comité sénatorial, seront déposées sous forme de projet de loi par le ministre de la Justice. Si nous les réimprimons maintenant, nous aurons quand même à les réimprimer à ce moment-là.

**Le président:** Le Sénat se penchera donc sur le document de départ et il ne saura pas que le comité a pris la liberté de supprimer ces amendements. . .

**M. Lovgren:** Évidemment, nous allons faire part de ces suppressions aux sénateurs.

**M. Robinson:** Évidemment, si le ministre dépose un projet de loi de toute manière, c'est autre chose.

**Le président:** Puisque la réimpression ne vise pas l'étape du rapport à la Chambre, la motion est peut-être superflue. Je vous remercie.

**M. Robinson:** Voilà qui règle la question des amendements de M. Rideout.

**Le président:** Maintenant, nous passons aux travaux futurs du comité, au rapport du sous-comité et à l'étude du projet de rapport sur l'article 213 du Code criminel. Ai-je raison de croire que nous allons délibérer à huis clos?

**M. Robinson:** Je ne vois pas pourquoi dans le cas du rapport du sous-comité. Ce n'est pas ce qui se fait d'habitude. Évidemment, nous allons le faire dans le cas du projet de rapport.

**Le président:** Le huis clos n'a pas vraiment d'importance pour ce qui est du rapport du sous-comité.



[Text]

**Mr. Robinson:** I think we should go in camera when we consider the draft report, but not before.

**The Chairman:** That is fine. You all have a copy of the report of the Subcommittee on Agenda and Procedure, the Standing Committee on Justice and the Solicitor General. This is the fourth report.

For the members of the committee who were not on the subcommittee and not at the meeting, a lot of work went into this discussion. I feel it is a worthwhile agenda that we should be proceeding with. Does anyone have anything they would like to say on this?

**Mr. Littlechild (Wetaskiwin):** Probably under a second heading, Mr. Chairman, I wanted to bring up a point. Unfortunately I very shortly have to leave on committee travel. I would like to raise this issue, if I may, with everyone's approval.

Under that second heading, I received a call from the Union of Nova Scotia Indians. They want to appear in front of the justice committee before we adjourn. I realize that this is a very urgent request. I relay it to you.

**The Chairman:** I had the same call.

**Mr. Littlechild:** So you are aware of it.

**The Chairman:** It was from the Micmac Band, on the Donald Marshall case.

**Mr. Littlechild:** Yes, it was from Kevin Christmas.

**The Chairman:** I was planning on bringing that forward. We can proceed to that a little later—or we can discuss it now, if you would care to. I do not know if there is anything to be gained by proceeding with this.

This is the letter I received:

We wish to confirm our request for an emergency meeting of the Standing Committee on Justice and the Solicitor General to discuss the federal government's response to the report of the Royal Commission on the Donald Marshall Jr. prosecution. The federal response was unveiled yesterday and after we had an opportunity to review the document, we are—

**Mr. Robinson:** I am sorry, what is the date of the letter?

**The Chairman:** It is today, June 12. I will continue:

We are very concerned that the needs of the Micmac to justice matters is not adequately addressed.

It went to John Brewin, Bob Kaplan, the committee chairman and the clerk. Does anyone have anything they would like to say?

**Mr. Littlechild:** Fortunately I am going to Halifax this afternoon. I could get in touch with them tomorrow with whatever decision the committee wants to relay—if they want to decide on it today.

[Translation]

**M. Robinson:** Je crois que nous devrions délibérer à huis clos seulement à partir du moment où nous aborderons le projet de rapport.

**Le président:** C'est fort bien. Vous avez tous un exemplaire du rapport du Sous-comité du Programme et de la Procédure du Comité permanent de la justice et du solliciteur général. Il s'agit du quatrième rapport.

Je puis dire aux membres du comité qui ne faisaient pas partie du sous-comité et qui n'ont pas participé à la réunion que les participants à la discussion n'ont pas ménagé leurs efforts. Le programme me semble fort valable et nous devrions l'adopter. Avez-vous des commentaires?

**M. Littlechild (Wetaskiwin):** Avec votre permission, monsieur le président, j'aurais une question à soulever. Malheureusement, je dois quitter très bientôt pour participer aux travaux d'un comité en déplacement. J'ai donc une question à soulever, dans la mesure où tous les membres sont d'accord.

J'ai reçu une communication téléphonique de l'Union des Indiens de la Nouvelle-Écosse. Ils souhaitent comparaître devant le Comité de la justice avant son ajournement. Je me rends bien compte du caractère urgent de cette demande et je vous la transmets.

**Le président:** On a également communiqué avec moi à ce sujet.

**M. Littlechild:** Vous êtes donc au courant.

**Le président:** La communication provenait de la bande Micmac et portait sur l'affaire Donald Marshall.

**M. Littlechild:** En effet, elle provenait de Kevin Christmas.

**Le président:** Je prévoyais soumettre la question au comité. Nous pouvons en parler un peu plus tard ou—tout de suite si c'est ce que vous souhaitez. Je ne vois pas nécessairement l'avantage de traiter la question immédiatement.

Voici le texte de la lettre que j'ai reçue:

Nous souhaitons confirmer que nous avons demandé que le Comité permanent de la justice et du solliciteur général se réunisse d'urgence pour discuter de la réaction du gouvernement fédéral au rapport de la Commission royale d'enquête sur l'affaire Donald Marshall Jr. La réaction du gouvernement fédéral a été rendue publique hier et, après avoir eu l'occasion de prendre connaissance du document, nous. . .

**M. Robinson:** Excusez-moi, quelle est la date de la lettre?

**Le président:** La lettre est datée d'aujourd'hui, le 12 juin. Je poursuis:

Nous constatons avec inquiétude que les besoins des Micmacs en matière de justice n'ont pas été satisfaits comme il se doit.

La lettre a été transmise à John Brewin, Bob Kaplan, au président du comité et au greffier. Avez-vous des commentaires?

**M. Littlechild:** Heureusement, je me rends à Halifax cet après-midi. Je pourrais communiquer dès demain aux Micmacs toute décision que le comité jugerait bon de prendre aujourd'hui.



[Texte]

**Mr. Robinson:** As part of our study of criminal justice and native people, this would be one of the groups we certainly would want to meet with in the fall. We have agreed that if we adopt this report of the steering committee, an ad hoc subcommittee will be established to consider options, issues and work plan. That is going to be basically working during the summer.

Perhaps it would be appropriate, Willie, for you to speak to them and to suggest that the subcommittee would be in touch with them during the summer as part of its preparation for this study. This study will be a major priority. Certainly we would hope to hear from them as witnesses during the course of that study.

**The Chairman:** Does anyone feel that this is, as they state, urgent, and should be considered prior to the adjournment of the House? I do not, but does anyone else feel it should be?

**Mr. Domm (Peterborough):** I have just one comment. We are not certain when the House is going to adjourn. We have set a priority list of things to deal with. We obviously have projected those into next week. It is impossible to meet with them before we adjourn, if we adjourn on Friday.

• 1600

**Mr. Rideout (Moncton):** Mr. Chairman, we have this particular case, and we also know that the Millard case is another in which there may have been a miscarriage of justice. Maybe some things are wrong that move this to the top of the pile of things to be considered. That is the only comment I would make.

**Mr. Domm (Peterborough):** Further to that comment, we would all probably agree with the thrust of the importance of the issue, but in fairness to those who want a hearing, there is more than just one witness to call on this matter. Where are we to find this time?

It is all well and good to say that we should hear from them—because we all want to hear from them—but it is another matter to push the issue so that somebody has to stand up in here to say that we could do it on Sunday afternoon next week, because we will not be here the following week. We just do not have the time. If we move on to this issue, we are not even going to be able to schedule the priorities that we set in the steering committee.

If the subcommittee wants to sit and hear and report in the fall the results of their hearings, or if the chairman feels the issue is serious enough for us to be recalled to sit in July, that is another matter, but it is impossible—unless somebody has some magic formula—to bring them in on Friday morning.

**The Chairman:** I think we have a consensus here, and if I might voice it, I think Mr. Littlechild should contact Mr. Christmas tomorrow and tell him that while we consider this a priority, the subcommittee will be contacting him as a priority to appear as one of the witnesses during our study. Does everyone agree with that?

**Mr. Domm:** Agreed.

**Mr. Robinson:** And also, Mr. Chairman, the subcommittee may contact them during the summer in terms of preparation for that.

[Traduction]

**M. Robinson:** Dans le cadre de notre étude de l'application du droit pénal aux autochtones, il s'agit certainement d'un groupe que nous souhaiterions rencontrer à l'automne. Comme nous en avons convenu, si nous adoptons le rapport du comité de direction, un sous-comité spécial sera constitué pour étudier diverses possibilités, divers thèmes et un plan de travail. Le comité va travailler durant l'été.

Il conviendrait peut-être donc, Willie, que vous leur parliez pour leur dire que le sous-comité communiquera avec eux au cours de l'été dans le cadre des préparatifs de cette étude, qui sera prioritaire. Nous allons certainement vouloir qu'ils comparaissent comme témoins pour cette étude.

**Le président:** Est-ce que certains d'entre vous estiment qu'il s'agit d'une question urgente qui doit être étudiée avant l'ajournement de la Chambre? Ce n'est pas mon cas, mais y en a-t-il qui pensent autrement?

**M. Domm (Peterborough):** Je n'ai qu'un commentaire. Nous ne connaissons pas avec certitude la date d'ajournement. Nous avons établi un ordre de priorité qui va certainement nous tenir occupés jusqu'à la semaine prochaine. Il sera impossible de les rencontrer avant l'ajournement, si l'ajournement a lieu vendredi.

**M. Rideout (Moncton):** Monsieur le président, il y a cette affaire et il y a aussi l'affaire Millard, où une erreur judiciaire a peut-être été commise également. Je ne suis pas convaincu qu'il convient de réaménager l'ordre de priorité. C'est tout ce que j'ai à dire là-dessus.

**M. Domm (Peterborough):** J'ajouterais que nous sommes sans doute tous d'accord sur l'importance de la question mais il faudra vraisemblablement appeler plus qu'un témoin pour assurer des audiences équitables et je me demande bien où nous allons trouver le temps voulu?

Ils doivent être entendus. Fort bien. Nous sommes tous d'accord là-dessus. Cependant, de là à promettre de les entendre le dimanche après-midi de la semaine prochaine, il y a de la marge. Nous ne serons pas ici la semaine suivante. Nous n'avons tout simplement pas le temps. Si nous donnons suite à cette demande, nous n'allons même pas avoir le temps de nous pencher sur les questions prioritaires prévues par le Comité de direction.

Le sous-comité voudra peut-être tenir des audiences et faire rapport à l'automne ou encore, si le président estime la question suffisamment importante, nous pourrions siéger en juillet. Cependant, il est impossible—sans tour de passe-passe—de convoquer les Micmacs pour vendredi matin.

**Le président:** Un consensus se dégage, il me semble. Je propose donc que M. Littlechild communique demain avec M. Christmas pour lui dire que nous jugeons la question prioritaire et que le sous-comité communiquera avec lui en priorité pour qu'il vienne témoigner dans le cadre de notre étude. Est-ce que tous les membres sont d'accord?

**M. Domm:** D'accord.

**M. Robinson:** De plus, monsieur le président le sous-comité pourrait communiquer avec les Micmacs au cours de l'été pour les préparatifs.



[Text]

**The Chairman:** That is correct.

You have had a chance to look at this fourth report. Does anyone have anything they would like to...?

**Mr. Robinson:** I have a question on extradition. In looking over the minutes of the previous meeting the committee held on extradition, there was a commitment that the Minister of Justice would be appearing before this committee before we got to the stage of drafting a report. Mr. Domm will recall that—in fact, he was quite vocal in his urging that the minister appear. We were told that she would appear sometime in May, and that she was not able to appear before then.

I am just wondering what has happened to the minister's commitment to appear. We have heard from the previous minister, of course. We heard from him in his speech in Washington with respect to these changes. But in looking at the minutes of that meeting, it was very clear that before this committee was going to proceed to drafting, we wanted to hear from the minister.

That request seems to have fallen into a big black hole. I am not sure where it got to, but I think it is essential that we hear from the minister.

**The Chairman:** You feel it is essential?

**Mr. Robinson:** It was what, three months ago that we had that commitment?

**The Chairman:** Yes, that is right.

**Mr. Domm:** I think, having originally initiated this action to be taken before we adjourned, at the time—three months ago—when we discussed hearing from the new minister on the subject of extradition, we were not certain whether she was interested in expediting extraditions in a much quicker fashion, nor were we knowledgeable as to whether she had concerns about the two-track system. Those are basically our two major concerns, and seem to have been the former minister's concerns.

The present minister has obviously taken some initiative to expedite extradition, in recognizing, by her action on the Ng case, that she is also concerned about the two-track system. Otherwise, why would she pass the Federal Court of Appeal and move directly to the Supreme Court?

So I think we know more about the minister's position now than we knew three months ago. The reason for the steering committee's decision—Mr. Kaplan was part of that decision to get this resolved before we adjourn—was so that we were not following final decisions all the time as a justice committee rather than initiating action on the part of the government by taking a lead. One of our terms of reference as a steering committee is not to wait all the time to find out what the minister wants to do but to initiate conclusions from our own studies. So there was unanimous consent by all parties present at the steering committee, correct me if I am wrong, that we proceed in this fashion.

[Translation]

**Le président:** C'est exact.

Avez-vous eu l'occasion de prendre connaissance du quatrième rapport. Y aurait-il...?

**M. Robinson:** J'ai une question au sujet de l'extradition. En prenant connaissance des procès-verbaux de la dernière réunion du comité au sujet de l'extradition, j'ai constaté que la ministre de la Justice devait comparaître devant le comité avant l'étape de la rédaction d'un rapport. M. Domm s'en souviendra—il n'a pas mâché ses mots pour inviter la ministre à comparaître. On nous a dit qu'elle comparaitrait au cours du mois de mai et qu'elle ne pouvait pas le faire plus tôt.

Donc, la ministre avait convenu de comparaître. Qu'en est-il au juste. Nous avons pu connaître l'opinion de son prédécesseur, bien entendu. Il nous l'a livrée dans son discours de Washington. Il ressort très explicitement des procès-verbaux de la réunion que le comité souhaitait entendre la ministre avant de passer à la rédaction du rapport.

Il semble que notre demande soit restée sans réponse. Je ne sais pas ce qu'il en est au juste mais j'estime qu'il est essentiel que nous connaissions les opinions de la ministre sur la question.

**Le président:** Vous jugez la chose essentielle?

**M. Robinson:** L'engagement de comparaître remonte à trois mois, si je ne me trompe.

**Le président:** En effet, c'est exact.

**M. Domm:** J'ai été il y a trois mois à l'origine de cette initiative visant la comparution de la ministre, avant l'ajournement. Lorsqu'il a été question de connaître les opinions de la nouvelle ministre en matière d'extradition, nous n'étions pas convaincus que l'accélération du processus d'extradition lui tenait à coeur et nous ne savions pas si elle était sensibilisée aux difficultés du système à deux voies. C'étaient là nos deux principaux sujets d'inquiétude et le prédécesseur de la ministre semblait partager notre avis à ce sujet.

La ministre actuelle a, de toute évidence, pris certaines initiatives pour accélérer le processus d'extradition en reconnaissant, dans l'affaire Ng les difficultés que pose le système à deux voies. Autrement, pourquoi serait-elle allée directement à la Cour suprême sans passer par la Cour fédérale d'appel?

J'estime donc que nous connaissons mieux aujourd'hui qu'il y a trois mois la position de la ministre. La décision du comité de direction—à laquelle M. Kaplan a participé en vue de résoudre la question avant l'ajournement—s'explique du fait que le Comité de la justice souhaitait prendre certaines initiatives au nom du gouvernement au lieu de toujours accepter les décisions rendues sans les contester. Mais le Comité directeur n'est pas là pour toujours attendre de savoir exactement ce que veut le ministre, mais au contraire pour présenter nos conclusions, à partir des études que nous avons fait faire. Les parties présentes au Comité directeur étaient donc d'accord, à l'unanimité, pour que l'on procède de cette façon.



[Texte]

• 1605

Our timeframe has shortened since our steering committee meeting so that we could conceivably lose the second of our two meetings, which is the one next week. It would be a disappointment to me personally, Mr. Chairman, and I am sure to others on this committee if we cannot resolve it today so that we do not carry further study into the next sitting of Parliament in the fall.

It is very frustrating to follow the actions we initiate all the time, Mr. Robinson, like we did in sentencing, parole and victims and everything else in the last session of Parliament, and not really come to any conclusions.

So I would hope we can proceed with the intent of the steering committee and resolve our recommendations on extradition and on streamlining. We have been helped immeasurably by the minister's action in the Ng case last week in order to resolve one area where we could expedite these extraditions without looking at the full two-track system.

It would also tell the Supreme Court of Canada, who do from time to time pay some attention to our deliberations here on the Hill, loud and clear that we support the minister's act in streamlining the appeal process and moving directly from the minister's orders to the Supreme Court of Canada. Our recommendations could be no more, no less than that. We would eliminate all those court hearings and appeals through the Federal Court and move directly to the Supreme Court. That would be a great win in streamlining this appeal process.

**Mr. Robinson:** I was present at the steering committee at which we agreed, subject obviously to the full committee decision, to proceed in this manner. It was when I went back and looked at the evidence presented at the one meeting of this committee that I realized we did have some difficulty, because the officials who were there. . . Mr. Mosley was the main witness, and Mr. Piragoff as well, I think. Time after time he said that he could not answer, that it is up to the minister to answer this particular question.

In terms of preparing for that meeting I looked back at the evidence, because I had not been able to be at this particular meeting. Mr. Domm was very vigorous in his urging that we had to hear from the minister, as were other members of the committee.

The only thing that has intervened since then is the minister referring the Ng case directly to the Supreme Court of Canada. That does not tell us anything in terms of where she stands on legislation or proposed changes to legislation. It just says that in this particular instance she shares the frustration of many Canadians with the series of delays that have occurred in this particular case. We do not know where she stands on any of those policy questions raised in the

[Traduction]

Mais depuis cette réunion du Comité directeur, certaines choses ont changé, et nous ne disposons plus d'autant de temps, si bien que nous pourrions perdre cette possibilité de tenir une deuxième réunion, à savoir la semaine prochaine. Je serais très déçu, monsieur le président, et je suis sûr que je ne serai pas le seul à l'être, que nous ne puissions régler cette question aujourd'hui, et éviter ainsi d'avoir à en poursuivre l'étude à l'automne, à la reprise de la session parlementaire.

Il est extrêmement frustrant, monsieur Robinson, de nous lancer dans l'étude de certaines questions comme nous l'avons fait, au cours de la dernière session parlementaire, sur la détermination de la peine, la libération conditionnelle et les victimes, et de ne jamais passer aux conclusions.

J'aimerais donc que nous puissions nous en tenir aux décisions du Comité directeur, et présenter nos recommandations sur l'extradition et sur la rationalisation de la procédure. Nous avons d'ailleurs été considérablement aidés en cela par les décisions prises par la ministre la semaine dernière dans l'Affaire NG, où l'on voit qu'il est possible d'accélérer la procédure d'extradition sans s'en tenir au système des deux volets.

Ce serait également une façon de signifier très clairement la Cour suprême du Canada, qui de temps en temps fait attention à ce qui se dit sur la Colline, que nous approuvons la décision de la ministre qui va dans le sens d'une rationalisation de la procédure d'appel, puisque l'on passe directement de la décision ministérielle à la Cour suprême du Canada. Voilà très exactement quelle doit être la teneur de nos recommandations. Cela permettrait de couper court à toutes ces audiences et appels devant la Cour fédérale, pour passer directement à la Cour suprême. Ce serait un véritable gain et une rationalisation importante de la procédure d'appel.

**M. Robinson:** J'ai été effectivement présent à la réunion du Comité directeur, nous étions d'accord, soit, à condition bien évident que le Comité entérine la décision du Comité directeur. Mais lorsque je me suis reporté aux témoignages présentés à l'une des réunions du Comité, j'ai réalisé qu'il y avait quelque inconvénient à procéder de la sorte, du fait que les hauts fonctionnaires qui avaient témoigné. . . Monsieur Mosley était je crois le témoin principal, accompagné de M. Piragoff. À plusieurs reprises il a dit qu'il ne pouvait répondre à cette question qui lui était posée, et que c'était à la ministre de prendre position.

En prévision de cette réunion-ci, et comme je n'étais pas présent à cette autre réunion, j'ai repris le fascicule de la séance. M. Domm avait d'ailleurs demandé de façon très insistante que nous puissions entendre la ministre, appuyé en cela par d'autres membres du Comité.

La seule chose nouvelle depuis lors, c'est que l'Affaire NG a été renvoyée directement par la ministre devant la Cour suprême du Canada. Cela ne nous indique absolument pas dans quel sens elle aimerait éventuellement que l'on modifie la loi. Cela nous dit simplement que, dans ce cas particulier, elle comprend, étant donné la façon dont l'affaire a traîné, l'impatience et le mécontentement de beaucoup de Canadiens. Mais pour ce qui est de la politique à adopter de



[Text]

committee by Mr. Domm and others. So I certainly do not feel in a position, without having heard from the minister on those policy questions, to proceed to drafting a report.

**The Chairman:** What Mr. Domm is saying, as I hear it, Svend, is that while we do not know exactly where the minister stands except that she is frustrated as a lot of other Canadians are, we do know she is willing to take a stand and move it out of the two-track system directly into the Supreme Court. Therefore, I believe the only reason why Mr. Domm wanted the minister to appear here was to find out if she would be willing to go along with this. Mr. Mosley obviously could not answer for the minister.

**Mr. Robinson:** Bill recalls I asked a number of policy questions, not just about the Ng case.

**Mr. Domm:** We also had the opportunity to question the minister on extradition. Whether Mr. Robinson was there or not, I cannot recall all the meetings that everybody attends, but the minister sat in our meeting not a month ago in my absence when I was away on a government committee. I gave my colleagues some questions that I wanted the minister to answer. The minister was asked and did sympathize with streamlining the case. Perhaps you were not there, Mr. Robinson.

• 1610

As critical as I have been of ministers in the past, I know a lot more about the minister now and I feel we have the support of the minister in streamlining extradition. So I do not want to be perceived to be dilly-dallying around.

With all due respect, Mr. Robinson, you were at the meeting when we made this decision. If you have had a change of heart because you feel you were not here for any of the minister's appearances, that is your problem, not ours. I think we should move on this issue based on the statements of the minister, the actions of the minister and the decision of the steering committee.

So I would move that we continue on with the report. I do not think we need a motion. We either have to turn down the steering committee's recommendation or we have to pass it. I strongly urge that we pass it.

**The Chairman:** Could we take them one at a time? There is not much on street prostitution and soliciting; we will be discussing that at a later time. On the criminal justice and native people, does anyone have anything they are concerned about regarding a study that we should undertake? This will be a fairly lengthy study.

**Mr. Robinson:** Just in the wording, Mr. Chairman. We agreed that this was to be a priority in the fall, not that the committee consider that question as one of its priorities.

[Translation]

façon générale, nous ne savons pas du tout comment elle répondrait aux questions posées au Comité par M. Domm et d'autres membres. Je ne suis donc pas en mesure, n'ayant toujours pas entendu la ministre prendre position sur ces questions de politique, de passer à l'étape de la rédaction d'un rapport.

**Le président:** Ce que dit M. Domm, Svend, c'est que nous ne savons pas exactement ce que pense la ministre, si ce n'est qu'elle est également, comme beaucoup de Canadiens, mécontente du système actuel, et prête en l'occurrence à prendre des mesures pour couper court à cette procédure à deux volets, et s'adresser directement à la Cour suprême. C'était précisément pour poser la question que M. Domm voulait faire comparaître la ministre. M. Mosley, de toute évidence, ne pouvait pas répondre en son nom.

**M. Robinson:** Bill se souviendra que j'ai posé beaucoup de questions de nature politique, dépassant le strict cadre de l'Affaire NG.

**M. Domm:** De toute façon nous avons pu questionner la ministre sur cette question de l'extradition. Que M. Robinson ait été présent ou non, je ne me souviens pas de toutes les réunions et de tous les absents, mais la ministre a comparu il y a moins d'un mois, et j'étais précisément moi-même absent, et retenu par un comité du gouvernement. Pour l'occasion j'avais demandé à mes collègues de poser les questions que je voulais soumettre à la ministre. Celle-ci a répondu, en disant notamment qu'elle approuvait l'idée de rationaliser la procédure. Peut-être étiez-vous absent, monsieur Robinson.

Aussi critique que j'aie pu me montrer à l'égard des ministres par le passé, je dois dire que maintenant j'en sais un peu plus sur la position de la ministre, et j'ai le sentiment qu'elle nous soutient dans cette volonté de rationaliser la procédure d'extradition. Je ne voudrais donc pas que l'on ait l'impression que je tourne autour du pot.

Sauf votre respect, monsieur Robinson, j'aimerais rappeler que vous étiez présent à la réunion où cette décision a été prise. Si brusquement vous avez une hésitation, du fait que vous n'étiez pas présent lorsque la ministre a comparu, c'est votre problème, et non pas le nôtre. Je pense que nous devons prendre nos décisions en fonction des déclarations de la ministre, en fonction de la façon dont elle s'est comportée, et en suivant la décision du comité directeur.

Je propose donc que nous poursuivions l'examen du rapport. Je ne pense pas que nous ayons besoin de motion pour cela. Ou nous rejetons la recommandation du comité directeur, ou nous l'adoptons. Je demande instamment au Comité de l'adopter.

**Le président:** Une à une, s'il vous plaît. Il n'y a pas beaucoup à dire sur la prostitution et le racolage. Nous en reparlerons plus tard. Au chapitre de la justice criminelle et des autochtones, avez-vous quoi que soit à demander qui concernerait l'étude à entreprendre? C'est un travail qui demandera pas mal de temps.

**M. Robinson:** Juste une question de formulation de la recommandation, monsieur le président. Nous voulions que ce soit une priorité absolue, à l'automne, et non pas simplement l'une des priorités du Comité.



[Texte]

**The Chairman:** Fine. Does anyone have any objections to changing that to our priority?

**Mr. Domm:** I do not remember agreeing that it was to be our only priority.

**Mr. Robinson:** I did not say our only priority.

**Mr. Domm:** Well what is wrong with that priority?

**Mr. Robinson:** We agreed that this was to be the major priority of the committee in the fall.

**Mr. Domm:** I do not recall that. We wanted to prioritize it.

**The Chairman:** Could we say one of the committee's major priorities? Would that satisfy you?

**Mr. Domm:** That is what we agreed on.

**M. Robinson:** Qu'est-ce qu'on dit en français?

**The Chairman:** Does anyone have any objections to the three member representative from each political party establishing an ad hoc subcommittee to consider the options? Does anyone have any objection to proceeding that way? Or to the subcommittee reporting its recommendations to the full committee in September of 1990? I feel we should name the members of that subcommittee now, or as soon as possible.

**Mr. Rideout:** I have not consulted with Bob. I did not know we were going to that level.

**Mr. Domm:** Mr. Chairman, would it be in order for each party to submit a name prior to our next scheduled meeting—which is this week—and we could then resolve it on Thursday?

**Some hon. members:** Agreed.

**The Chairman:** We are now into extradition. Extradition, while not a major priority of the committee, is indeed a concern. It is a concern of every member of the committee, including Mr. Robinson.

I am in your hands. Three months ago Mr. Domm insisted that the minister appear, and I feel it is because he wanted to know what way the minister was thinking on the thing. I think we have an indication as to how the minister is thinking, and regardless of whether or not the minister agrees with everything we decide in our next meetings I would like the committee to put forward a report recommending certain changes. Does anyone object to that?

**Mr. Robinson:** Let us make an effort to proceed in the way the subcommittee has recommended and we will see where we go.

**The Chairman:** All right. Is that fair enough?

**Mr. Domm:** Would it be possible to schedule two meetings this week, or are we saying that in reality we are not going to resolve it?

**Mr. Robinson:** Is it certain that we are not sitting next week?

**The Chairman:** Are you assuming that we are not going to be here next week?

[Traduction]

**Le président:** Très bien. Êtes-vous d'accord?

**M. Domm:** Je ne me souviens pas avoir demandé que ce soit notre seule priorité.

**M. Robinson:** Ça n'est pas non plus ce que j'ai dit.

**M. Domm:** Qu'est-ce qui vous gêne dans cette façon de formuler les choses?

**M. Robinson:** Nous nous étions entendus pour en faire la première des priorités du Comité, à l'automne.

**M. Domm:** Je ne m'en souviens pas. Nous voulions simplement que ce soit un sujet prioritaire.

**Le président:** Pourrions-nous alors dire une des priorités essentielles du Comité? Cela vous satisferait-il?

**M. Domm:** C'est sur quoi nous nous étions entendus.

**Mr. Robinson:** What would be the French?

**Le président:** Êtes-vous d'accord pour que l'on constitue un sous-comité, où siégerait un représentant de chaque parti, et qui étudierait les options possibles? Y voyez-vous quelque objection? Voulez-vous que le sous-comité fasse rapport de ses recommandations au comité permanent au mois de septembre 1990? J'aimerais que l'on nomme les membres de ce sous-comité tout de suite, ou aussi rapidement que possible.

**M. Rideout:** Je n'en ai pas encore parlé avec Bob. Je ne pensais pas que nous irions jusque là.

**M. Domm:** Monsieur le président, chacun des partis pourrait-il alors proposer un nom avant notre prochaine réunion—qui a lieu cette semaine—et la question pourrait être réglée jeudi.

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Nous revenons maintenant à l'extradition. L'extradition, qui n'est pas une des priorités essentielles du Comité, reste une question importante. Elle l'est pour tous les membres du Comité, y compris M. Robinson.

Je suis donc à votre disposition. Il y a trois mois M. Domm a insisté pour que la ministre compare, pour que le Comité ait une idée de sa position en la matière. Nous en avons maintenant une idée, et qu'elle approuve ou non tout ce que nous déciderons au cours de nos prochaines réunions, j'aimerais que le Comité présente un rapport recommandant un certain nombre de modifications à la procédure actuelle. Y voyez-vous quelque inconvénient?

**M. Robinson:** Essayons de suivre la recommandation du Sous-comité, et ensuite nous verrons.

**Le président:** Très bien. Cela vous convient-il?

**M. Domm:** Pourrions-nous alors prévoir deux réunions cette semaine, sauf si nous sommes prêts à déclarer forfait?

**M. Robinson:** Est-il sûr que nous n'allons pas nous réunir la semaine prochaine?

**Le président:** Partez-vous du principe que nous n'allons pas siéger la semaine prochaine?



[Text]

**Mr. Robinson:** My understanding is Nelson Mandela is going to be here early next week, and presumably he would be addressing Parliament. I do not know.

**The Chairman:** I had heard that too.

**Mr. Rideout:** Me too.

**Mrs. Bertrand:** I was told only the Liberal Party wants to stay here next week.

**Mr. Robinson:** Let us see what kind of progress we make.

**The Chairman:** I am told by the committee clerk that we could schedule a double meeting for Thursday. We are meeting for two hours in the morning. We can meet for two hours in the afternoon.

**Mr. Robinson:** Mr. Chairman, I have other commitments Thursday afternoon.

**The Chairman:** What about going for four hours on Thursday morning?

**Mr. Robinson:** Come on.

**The Chairman:** Mr. Robinson, we are getting paid big money to be here.

**Mr. Rideout:** Do we get \$153 a day to show up?

**Mr. Robinson:** Mr. Chairman, if we are going to do a report properly, we are going to have to have one session on Thursday, at which we discuss the general directions and so on, then ask our staff to come up with something, and then another meeting to figure out where we are at. I do not see how we could possibly do it all in one session.

**The Chairman:** We can always hold a meeting next week, even if the House is not sitting.

**Mr. Robinson:** The motion says that we meet on Thursday and if necessary on Tuesday.

**The Chairman:** That is not unreasonable, is it?

**Mr. Domm:** The motion dealing with extradition, there is a possible way it could be resolved. From the options that we know are available through our research, and we were referring to the two sources of research on extradition, one is the parliamentary library through the drafting of legislation they have been working on. There is nothing confidential about the legislation, the pieces that are tabled. That research was rather extensive, I can tell you. It might not in every case be able to be applied in our recommendations. Coupled with that are other matters that have been brought to our attention on extradition, and recent actions by the minister and statements by the former minister.

If we could arrive at the meeting on Thursday morning with a list of proposed changes that would streamline the process, then we could take them one at a time. We could see whether there was a consensus for recommendations, realizing that we are not drafting the legislation. And if we asked for seven and got four, or if we asked for four and got two, or asked for one and got none, those things are all possible.

[Translation]

**M. Robinson:** Si je ne me trompe, Nelson Mandela va être ici la semaine prochaine, en début de semaine, et il est possible qu'il prenne la parole à la Chambre. Je n'en sais pas plus.

**Le président:** C'est également ce que j'ai entendu dire.

**M. Rideout:** Moi aussi.

**Mme Bertrand:** J'avais l'impression que seul le Parti libéral voulait continuer à siéger.

**M. Robinson:** Essayons de voir ce que nous pourrions faire.

**Le président:** Le greffier du comité me dit que nous pourrions prévoir une double séance jeudi. Deux heures le matin, deux heures l'après-midi.

**M. Robinson:** Monsieur le président, je suis pris jeudi après-midi.

**Le président:** On pourrait alors prévoir quatre heures jeudi matin?

**M. Robinson:** Je vous en supplie.

**Le président:** Monsieur Robinson, nous sommes grassement payés.

**M. Rideout:** Sommes-nous payés 153\$ par jour pour faire acte de présence?

**M. Robinson:** Monsieur le président, si nous voulons faire un bon rapport, il faudra une réunion jeudi, pour planifier les travaux du comité etc., demander au personnel de recherche de préparer quelque chose, et une autre réunion pour conclure. Je ne vois pas comment nous pourrions faire tout cela en une séance.

**Le président:** Nous pouvons toujours prévoir une séance la semaine prochaine, même si la Chambre ne siège pas.

**M. Robinson:** La motion prévoit que nous nous réunissions jeudi, et si nécessaire mardi.

**Le président:** C'est tout à fait raisonnable, non?

**M. Domm:** Vous parlez de la recommandation concernant l'extradition; il y aurait une façon de sortir de cette impasse. Sur cette question de l'extradition nous avons deux sources d'information, l'une étant la Bibliothèque du Parlement, et les ébauches de propositions législatives, grâce auxquelles nos attachés de recherche ont pu nous faire distribuer un certain nombre d'options à considérer. Il n'y a rien de confidentiel dans tout cela, il s'agit de textes connus. On a fait pour nous une recherche tout à fait approfondie sur toute cette question. Il n'est d'ailleurs pas certain que nous puissions toujours nous en servir pour nos propres recommandations. Parallèlement à cela, il y a tout ce qui a pu être porté à notre attention à propos de l'extradition, récemment, les décisions de la ministre et auparavant, les déclarations du ministre précédent.

Nous pourrions donc arriver jeudi matin avec une liste de modifications possibles, allant dans le sens d'une rationalisation de la procédure, que nous pourrions passer en revue une à une. On verra ensuite quelles recommandations peuvent être approuvées par le comité, sachant très bien que nous ne sommes pas ici pour rédiger un projet de loi. Nous pourrions faire un certain nombre de recommandations, nous ne savons pas lesquelles ni combien seront retenues. Tout est possible.



## [Texte]

I do not think we are looking at legislation. We are looking at proposed changes that would streamline and can give due consideration to the downside of two-tracking the bill system. Let us have a look at some drafted proposals. They are all available.

**Mr. Robinson:** Where are these options?

**Mr. Domm:** They have been circulated to every member of this committee.

**Mr. Robinson:** By whom?

**Mr. Domm:** By the Library. By our researcher. I read them all this week. You have them.

**Mr. Philip Rosen (Committee Researcher):** Mr. Chairman, two things have been circulated, one of which is a paper by Margaret Young, which Chris Morris has updated. That was done originally about a year ago. It has been updated. The second thing that has been circulated is a two-or three-page discussion paper, prepared by Chris Morris. That is all that I know has been circulated to this committee.

**Mr. Robinson:** When were they circulated? I have not seen them.

**The Clerk of the Committee:** Yesterday.

**Mr. Domm:** I have not had them very long in my office.

**Mr. Robinson:** That is the point. If they went out yesterday, obviously we have not had an awful lot of time, Bill, to consider them. I am glad to sit down on Thursday and have a look at them. I will look at them before Thursday. But let us be reasonable.

**The Chairman:** Is that satisfactory to you, Mr. Domm?

**Mr. Domm:** Sure.

**The Chairman:** Then we agree to proceed with the extradition, as outlined here. Is that correct?

• 1620

**Mr. Robinson:** Yes.

**The Chairman:** Codification of the general part of the Criminal Code: does anyone have anything to say about the way we have decided to undertake the review?

**Mrs. Venne (Saint-Hubert):** Did I miss something? Did we skip item one and we are coming back at the end?

**The Chairman:** We skipped item one. We are coming back to it.

**Mrs. Venne:** Oh, at the end. Okay.

**M. Robinson:** À huis clos.

**The Chairman:** So I take it that it is adopted.

**Mr. Fee (Red Deer):** Mr. Chairman, a question just before you get to this. We had a discussion quite some time ago about taking an initiative on crime prevention, but the steering committee has not referred to it at all. Has a decision been made just to set that aside for now?

## [Traduction]

Nous ne sommes pas en train de proposer une nouvelle législation. Nous envisageons un certain nombre de modifications qui permettraient de rationaliser la procédure, et de mettre en évidence les inconvénients de cette procédure à deux vitesses. Reportons-nous donc aux propositions qui ont déjà été rédigées, puisque nous pouvons les avoir.

**M. Robinson:** Où sont-elles?

**M. Domm:** Elles ont été distribuées aux membres du comité.

**M. Robinson:** Par qui?

**M. Domm:** Par la Bibliothèque. C'est-à-dire par notre personnel de recherche. J'en ai pris connaissance cette semaine, et vous les avez également.

**M. Philip Rosen (attaché de recherche du comité):** Monsieur le président, deux documents ont été distribués, dont un texte de Margaret Young, revu par Chris Morris. C'est un texte qui datait d'il y a un an. Il a été remis à jour. L'autre texte distribué est un document de travail de deux ou trois pages rédigé par Chris Morris. C'est tout ce qui a été, à ma connaissance, distribué au comité.

**M. Robinson:** Quand ont-ils été distribués? Je ne les ai pas vus.

**Le greffier du comité:** Hier.

**M. Domm:** Je ne les ai pas depuis très longtemps.

**M. Robinson:** Précisément. S'ils ont été distribués hier, cela ne nous a pas laissé beaucoup de temps, Bill, pour en prendre connaissance. Je serais donc heureux de pouvoir siéger jeudi, pour en discuter. Cela m'en donnera le temps d'ici là. Mais soyons raisonnables.

**Le président:** Cela vous convient, monsieur Domm?

**M. Domm:** Absolument.

**Le président:** Nous sommes alors d'accord pour adopter la recommandation portant sur l'extradition?

**M. Robinson:** Oui.

**Le président:** Codification de la partie générale du Code criminel: Avez-vous quelque chose à ajouter à la façon dont nous avons décidé de faire l'étude?

**Mme Venne (Saint-Hubert):** Ai-je raté quelque chose? Avez-vous sauté quelque chose, pour y revenir plus tard?

**Le président:** Nous avons sauté le point No. 1. Nous y reviendrons.

**Mme Venne:** À la fin. Très bien.

**Mr. Robinson:** In camera.

**Le président:** C'est donc adopté.

**M. Fee (Red Deer):** Monsieur le président, juste une question avant que vous ne terminiez. Nous avons discuté il y a quelque temps de la prévention en matière criminelle, mais le Comité directeur n'en parle absolument pas. Avez-vous décidé de mettre cela de côté pour le moment?



[Text]

**The Chairman:** A decision was made to do that.

**Mr. Robinson:** To review it in the fall, actually.

I take it as well that there will not be any further action on this reference to the conference in Edinburgh.

**The Chairman:** I am not sure about the conference in Edinburgh. We have a motion here in appendix B, but it is not the way I had visualized the motion. I had visualized that the whole committee might go. Failing that, then the members of the subcommittee would go, and that is the way it has been drawn up. I feel that we are premature in moving with the motion to seek authorization at this time.

**Mr. Robinson:** I was not suggesting that we should. I spoke to Mr. Kaplan. Neither Mr. Kaplan nor myself, who are two of the members of the subcommittee, would be able to attend the conference.

**The Chairman:** I see. Yes, I knew that. Then it is obvious that the conference would be of most use to members of the subcommittee; there is no doubt about that. It would probably be of some use to all members of the committee.

When this was first brought up, it was brought to me by the minister's office that possibly we would like to go. If that is not going to be the case, then we are premature in moving to seek authorization on anything. I would suggest that we pass this over until I get further clarification from the minister's office.

**Mrs. Bertrand:** Do we have a budget for it?

**The Chairman:** The budget has been prepared here, but—

**Mrs. Bertrand:** Did we vote on the budget? Do we still have money in our budget?

**The Chairman:** The budget is available. There is lots of money in the travel allowance, but we have to seek authorization from the Liaison Committee.

**Mr. Robinson:** The other point is that there may be other conferences we would be interested in attending later in the year.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Robinson:** If we spent the money on this conference—

**The Chairman:** Then we might not have money to go to the other one.

**Mme Venne:** Est-ce qu'on a une idée à propos des autres conférences?

Do we know something?

**The Chairman:** No, we do not have other information, but conferences that may be applicable to our work are always coming up.

So I take it we shall not move with this motion now. We are all in agreement.

Is the report of the subcommittee passed?

**Some hon. members:** Agreed.

[See *Minutes of Proceedings*]

[Translation]

**Le président:** Oui.

**M. Robinson:** Il en sera question à l'automne.

Je suppose également qu'il n'y aura rien de nouveau concernant la conférence d'Edinburgh.

**Le président:** Là, je ne suis pas tout à fait sûr. Nous avons une motion, à l'annexe B, mais ce n'était pas ce à quoi je m'attendais. Je pensais que tout le Comité pourrait y aller; sinon, les membres du sous-comité, c'est de cette façon que c'est prévu. Je pense qu'il est trop tôt pour adopter la motion et demander l'autorisation de déplacement.

**M. Robinson:** Ce n'est pas non plus ce que je voulais dire. J'ai parlé à monsieur Kaplan. Ni lui ni moi-même qui sommes deux des membres du sous-comité, ne pourrions participer à cette conférence.

**Le président:** Je vois. Je le savais déjà. De toute évidence, pourtant, cette conférence serait surtout très utile aux membres du sous-comité; cela ne fait aucun doute. Elle pourrait être de quelque utilité aux autres membres du Comité.

La question a d'abord été posée par le bureau du Ministre. Mais s'il y a des changements, il est trop tôt pour demander quelque autorisation que ce soit. Je propose que nous attendions, jusqu'à ce que le bureau de la Ministre nous donne des précisions.

**Mme Bertrand:** Est-ce que nous avons un budget?

**Le président:** Il est prêt, mais. . .

**Mme Bertrand:** Avons-nous déjà voté le budget? Nous reste-t-il de l'argent au budget?

**Le président:** L'argent est là. Nous avons des crédits importants pour le déplacement, mais nous avons besoin de l'autorisation du Comité de liaison.

**M. Robinson:** Il reste qu'il pourrait y avoir d'autres conférences auxquelles nous voudrions participer d'ici la fin de l'année.

**Le président:** Exactement.

**M. Robinson:** Si nous dépensons notre indemnité pour cette conférence. . .

**Le président:** Il ne nous resterait plus rien pour les autres.

**Mrs. Venne:** Do you have any idea about other conferences?

Avez-vous quelque information que ce soit?

**Le président:** Non. Mais il y a toujours des conférences qui peuvent avoir quelque rapport avec notre travail.

Laissons donc cette motion de côté pour le moment. Là-dessus nous sommes d'accord.

Voulez-vous adopter le rapport du sous-comité?

**Des voix:** Oui.

[Voir *Procès-verbaux et témoignages*]



[Texte]

**The Chairman:** We are now moving in camera.

*[Proceedings continue in camera]*

[Traduction]

**Le président:** Nous poursuivrons nos travaux à huis clos.

*[Le Comité poursuit ses travaux à huis clos]*

















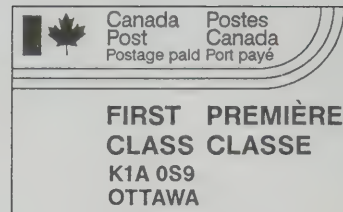












*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

WITNESSES

Tuesday, June 12, 1990

*From the Department of Justice:*

Craig Lovgren, Legal Counsel, Executive Services;

Paul-Yvan Roy, Legal Counsel.

TÉMOINS

Le mardi 12 juin 1990

*Du ministère de la Justice:*

Craig Lovgren, conseiller juridique, Secrétariat des services  
centraux;

Paul-Yvan Roy, conseiller juridique.



96 HOUSE OF COMMONS

Issue No. 42

Thursday, September 27, 1990  
Tuesday, October 2, 1990

Chairman: Robert Horner

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 42

Le jeudi 27 septembre 1990  
Le mardi 2 octobre 1990

Président: Robert Horner

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on*      *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la*

## Justice and the Solicitor General

## Justice et du Solliciteur général

RESPECTING:

Order of Reference of April 5, 1989 concerning the three  
year Review of Section 213 of the Criminal Code  
(Prostitution-Soliciting)

INCLUDING:

THE FOURTH REPORT TO THE HOUSE

CONCERNANT:

Ordre de renvoi du 5 avril 1989 concernant l'examen  
triennal de l'article 213 du Code criminel  
(Prostitution-racolage)

Y COMPRIS:

LE QUATRIÈME RAPPORT À LA CHAMBRE



Second Session of the Thirty-fourth Parliament,  
1989-90

Deuxième session de la trente-quatrième législature,  
1989-1990



STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND  
THE SOLICITOR GENERAL

*Chairman:* Robert Horner

*Vice-Chairman:* Wilton Littlechild  
(Solicitor General)

Members

Ken Atkinson  
Gabrielle Bertrand  
John Brewin  
Bill Domm  
Douglas Fee  
François Gérin  
Carole Jacques  
Robert Kaplan  
Derek Lee  
John Nunziata  
George Rideout  
Svend Robinson—(14)

(Quorum 8)

Richard Dupuis

*Clerk of the Committee*

**Library of Parliament:**

Philip Rosen, Senior Analyst;  
Patricia Diane Begin, Research Officer;  
Chris Morris, Research Officer.

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET  
DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL

*Président:* Robert Horner

*Vice-président:* Wilton Littlechild  
(Solliciteur général)

Membres

Ken Atkinson  
Gabrielle Bertrand  
John Brewin  
Bill Domm  
Douglas Fee  
François Gérin  
Carole Jacques  
Robert Kaplan  
Derek Lee  
John Nunziata  
George Rideout  
Svend Robinson—(14)

(Quorum 8)

*Le greffier du Comité*

Richard Dupuis

**Bibliothèque du Parlement:**

Philip Rosen, Analyste sénior;  
Patricia Diane Begin, Attachée de recherche;  
Chris Morris, Attaché de recherche.



## STATUTORY ORDER OF REFERENCE

*Extract from the Votes and Proceedings of the House of Commons:*

Wednesday, April 5, 1990

By unanimous consent, it was ordered,—That pursuant to section 2(1) of An Act to amend the Criminal Code (Prostitution), Chapter 51, 1<sup>st</sup> supplement, Revised Statutes of Canada, 1985, the Standing Committee on Justice and Solicitor General be the committee to review the Act.

ATTEST

ROBERT MARLEAU

*The Clerk of the House of Commons*

## N.B. Section 213 of the Criminal Code

## Offence in Relation to Prostitution

213. (1) Every person who in a public place or in any place open to public view

- (a) stops or attempts to stop any motor vehicle,
- (b) impedes the free flow of pedestrian or vehicular traffic or ingress to or egress from premises adjacent to that place, or
- (c) stops or attempts to stop any person or in any manner communicates or attempts to communicate with any person

for the purpose of engaging in prostitution or of obtaining the sexual services of a prostitute is guilty of an offence punishable on summary conviction.

(2) In this section, “public place” includes any place to which the public have access as of right or by invitation, express or implied, and any motor vehicle located in a public place or in any place open to public view. 1972, c.13, s. 15; R.S.C. 1985, c. 51, (1<sup>st</sup> Supp.), s. 1.

## ORDRE DE RENVOI STATUTAIRE

*Extrait des Procès-verbaux de la Chambre des communes:*

Le mercredi 5 avril 1990

Du consentement unanime, il est ordonné,—Que, en application de l'article 2(1) de la *Loi modifiant le Code criminel* (prostitution), chapitre 51 des Lois révisées du Canada (1985), 1<sup>er</sup> supplément, le Comité permanent de la justice et du solliciteur général sera le comité chargé de l'examen de cette loi.

ATTESTÉ

*Le Greffier de la Chambre des communes*

ROBERT MARLEAU

## N.B. Article 213 du Code criminel

## Infraction se rattachant à la prostitution

213. (1) Est coupable d'une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire quiconque, dans un endroit soit public soit situé à la vue du public et dans le but de se livrer à la prostitution ou de retenir les services sexuels d'une personne qui s'y livre:

- a) soit arrête ou tente d'arrêter un véhicule à moteur;
- b) soit gêne la circulation des piétons ou des véhicules, ou l'entrée ou la sortie d'un lieu contigu à cet endroit;
- c) soit arrête ou tente d'arrêter une personne ou, de quelque manière que ce soit, communique ou tente de communiquer avec elle.

(2) Au présent article, «endroit public» s'entend notamment de tout lieu auquel le public a accès de droit ou sur invitation, expresse ou implicite; y est assimilé tout véhicule à moteur situé dans un endroit soit public soit situé à la vue du public. 1972, c. 13, art. 15; L.R.C. 1985, c. 51 (1<sup>er</sup> suppl.), art. 1.



**REPORT TO THE HOUSE**

Thursday, October 4, 1990

The Standing Committee on Justice and the Solicitor General has the honour to present its

**FOURTH REPORT**

In accordance with its Order of Reference of April 5, 1989, your Committee has considered the three year Review of Section 213 of the Criminal Code (Prostitution-Soliciting).

Your Committee adopted the following Report which reads as follows:

**RAPPORT À LA CHAMBRE**

Le jeudi 4 octobre 1990

Le Comité permanent de la justice et du solliciteur général a l'honneur de présenter son

**QUATRIÈME RAPPORT**

Conformément à son Ordre de renvoi du 5 avril 1989, votre Comité a considéré, dans le cadre d'un examen triennal, l'application de l'article 213 du Code criminel (Prostitution-racolage).

Votre Comité a adopté le présent rapport dont voici le texte:



## TABLE OF CONTENTS

	Page
I - INTRODUCTION .....	1
II - HISTORY OF SECTION 213 OF THE CRIMINAL CODE .....	1
A. Developments before December 1985 .....	1
1. Events up to 1978 .....	1
2. The Law Following the 1978 <i>Hutt</i> Decision .....	2
B. Enactment of Bill C-49 .....	3
III - RESEARCH BY THE DEPARTMENT OF JUSTICE .....	4
IV - SUPREME COURT OF CANADA RULING ON THE CONSTITUTIONALITY OF BILL C-49 .....	7
V - IMPACT OF STREET SOLICITATION ON THE COMMUNITY .....	9
VI - PROFILE OF STREET PROSTITUTES .....	11
VII - PROGRAMS REQUIRED TO ASSIST PROSTITUTES TO LEAVE THE STREET ..	14
VIII - POSSIBLE CHANGES REQUIRED IN THE LAW AND POLICE PRACTICE .....	18
A. Amendment of the <i>Identification of Criminals</i> Act .....	18
B. Seizure of Vehicles without Warrant, as an Incidence of an Arrest pursuant to Section 213 .....	21
1. The Law of Arrest .....	21
2. Seizure of Motor Vehicles as an Incidence of Arrest without Warrant ...	22
C. Orders Prohibiting Those Convicted under Section 213 from Operating a Motor Vehicle .....	23
IX - CONCLUSION .....	25
LIST OF RECOMMENDATIONS .....	26

## TABLE DES MATIÈRES

	Page
I - INTRODUCTION .....	1
II - HISTORIQUE DE L'ARTICLE 213 DU <i>CODE</i> <i>CRIMINEL</i> .....	1
A. Événements antérieurs à décembre 1985 .....	1
1. La loi jusqu'en 1978 .....	1
2. La loi après l'arrêt rendu dans l'affaire Hutt en 1978 .....	2
B. L'adoption du projet de loi C-49 .....	3
III - L'ÉTUDE DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE .....	4
IV - L'ARRÊT DE LA COUR SUPRÊME DU CANADA QUANT À LA CONSTITUTIONNALITÉ DU PROJET DE LOI C-49 .....	7
V - LES RÉPERCUSSIONS DE LA SOLLICITATION DE RUE SUR LA COLLECTIVITÉ .....	9
VI - LES CARACTÉRISTIQUES DES PROSTITUÉES DE RUE .....	11
VII - PROGRAMMES REQUIS POUR AIDER LES PROSTITUÉES À QUITTER LA RUE .....	14
VIII - MODIFICATIONS ÉVENTUELLES REQUISES DANS LA LÉGISLATION ET LES MÉTHODES POLICIÈRES .....	18
A. Modification de la <i>Loi sur l'identification</i> des criminels .....	18
B. Saisie de véhicules par la police sans mandat, dans le cadre d'une arrestation en conformité de l'article 213 .....	21
1. Les dispositions législatives concernant les arrestations .....	21
2. Saisie de véhicules à moteur dans le cadre d'une arrestation sans mandat ...	22
C. Ordonnances interdisant aux personnes déclarées coupables aux termes de l'article 213 de conduire un véhicule à moteur .....	23
IX - CONCLUSION .....	25
LISTE DES RECOMMANDATIONS .....	26



---

APPENDIX A: Dissenting opinion of the New Democratic Party .....	27	ANNEXE A : Opinion dissidente du nouveau parti démocratique .....	27
APPENDIX B: List of witnesses .....	28	ANNEXE B : Liste des témoins .....	28
GOVERNMENT RESPONSE .....	31	RÉPONSE DU GOUVERNEMENT .....	31



## REPORT ON THE REVIEW OF THE PROVISIONS AND OPERATION OF SECTION 213 (STREET SOLICITATION) OF THE CRIMINAL CODE

### I. INTRODUCTION

On April 5, 1989, the Committee received an Order of Reference, as required by 1985 amendments to the *Criminal Code*, to conduct a review of the provisions and operation of section 213 of the *Criminal Code* after three years experience with it. The Committee heard evidence from a number of witnesses representing many sectors of society and with a variety of points of view. In coming to its conclusions, the Committee also took into account reports on street solicitation research commissioned by the Department of Justice and a recent ruling by the Supreme Court of Canada on the constitutional validity of section 213.

This Report sets out the history of Parliament's adoption of section 213 in 1985 and the findings of the research commissioned by the Department of Justice. The decision of the Supreme Court of Canada on the validity of section 213 is then summarized. After describing both the impact of street solicitation on the community and the profile of street prostitutes, the Committee sets out its recommendations for programs to assist these prostitutes and for changes in the law.

### II. HISTORY OF SECTION 213 OF THE CRIMINAL CODE

#### A. Developments before December 1985

##### 1. Events up to 1978

From the Prohibition Era until 1972, street solicitation was regarded in law as a form of vagrancy. Section 175(1)(c) of the *Criminal Code* defined a vagrant woman as anyone who "being a common prostitute or nightwalker is found in a public place and does not, when required, give a good account of herself." This section, which was known as the "Vag C" law, did not apply to men and was, therefore, a status offence in that it did not punish overt activity. As a result in part of the 1970 report of the Royal Commission on the Status of Women, this provision was repealed in 1972 and replaced by *Criminal Code* section 195.1, which provided that: "Every person who solicits any person in a public place for the purpose of prostitution is guilty of an offence punishable on summary conviction." However, it fell to the courts to define "solicit" because the *Criminal Code* did not do so. The results were uneven.

In 1978, the Supreme Court of Canada in the widely quoted *Hutt* case, said that "solicit" should be given its ordinary dictionary meaning, which is, with respect to women, "to accost and importune (men) for immoral purposes." The Court held that for the Crown to support the charge of soliciting, not only must the defendant have demonstrated an intention to make herself available for prostitution, but must also have demonstrated conduct which was pressing or

## RAPPORT SUR L'EXAMEN DES DISPOSITIONS ET DE L'APPLICATION DE L'ARTICLE 213 DU CODE CRIMINEL (SOLLICITATION DE RUE)

### I. INTRODUCTION

Le 5 avril 1989, le Comité a reçu un ordre de renvoi lui demandant d'examiner les dispositions et l'application de l'article 213 du *Code criminel*, trois ans après la mise en oeuvre de cet article, comme le préoyaient les modifications apportées au *Code criminel*, en 1985. Le Comité a entendu plusieurs témoins représentant de nombreux secteurs de la société et divers points de vue. Pour tirer ses conclusions, le Comité a également tenu compte des rapports des études de la sollicitation de rue réalisées pour le compte du ministère de la Justice et d'un arrêt que la Cour suprême du Canada a récemment rendu quant à la constitutionnalité de l'article 213.

Le rapport que voici retrace l'historique de l'article 213, que le Parlement a adopté en 1985, et énonce les conclusions de l'étude réalisée pour le compte du ministère de la Justice. Il présente ensuite un résumé de l'arrêt rendu par la Cour suprême du Canada quant à la validité de l'article 213. Le Comité décrit les répercussions de la sollicitation de rue sur la collectivité et les caractéristiques des prostituées, après quoi il formule des recommandations à l'égard des programmes susceptibles d'aider ces prostituées et des changements à apporter à la loi.

### II. HISTORIQUE DE L'ARTICLE 213 DU CODE CRIMINEL

#### A. Événements antérieurs à décembre 1985

##### 1. La loi jusqu'en 1978

De l'époque de la prohibition jusqu'en 1972, la sollicitation de rue était considérée par la loi comme une forme de vagabondage. Selon la définition de l'alinéa 175(1)(c) du *Code criminel*, commettait un acte de vagabondage toute personne qui «étant une fille publique ou coureuse de nuit, est trouvée dans un endroit public et, lorsqu'elle en est requise, ne rend pas à son sujet un compte satisfaisant». Cette disposition, connue sous l'appellation «Vag C», ne s'appliquait pas aux hommes et visait une situation plutôt qu'une activité flagrante. En partie à la suite du rapport que la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme a publié en 1970, cette disposition a été abrogée en 1972 et remplacée par l'article 195.1 du *Code criminel* qui portait que: «Toute personne qui sollicite une personne dans un endroit public aux fins de la prostitution est coupable d'une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité». Néanmoins, c'était aux tribunaux qu'il revenait de définir la «sollicitation» étant donné que le *Code criminel* ne le faisait pas. Les résultats ont été inégaux.

En 1978, la Cour suprême du Canada a déclaré, dans le célèbre arrêt *Hutt*, qu'il fallait donner au mot «solliciter» le sens que lui confère généralement le dictionnaire, c'est-à-dire en ce qui concerne les femmes, le fait «d'aborder et d'importuner (les hommes) à des fins immorales». La Cour suprême estimait que, pour que la Couronne puisse justifier l'accusation, il fallait non seulement que l'inculpée ait manifesté l'intention de se prostituer, mais qu'elle ait



persistent; a mere demonstration or expression of availability would not be sufficient. Despite the introductory wording of section 195.1, courts at various levels interpreted the words "Every person" as applying only to women. A 1983 amendment to the *Criminal Code* remedied this by stipulating that a "prostitute" could be of either sex.

Also addressed by the caselaw in 1978 were the conflicting interpretations of the phrase from section 195.1 "for the purpose of prostitution." In two cases decided simultaneously during that year, the *Dipaola* and *Palatics* cases, the Ontario Court of Appeal held that the offence was not limited to solicitation by prostitutes but could, as well, be committed by a prospective customer, as long as the approach was made in a pressing or persistent manner and in a public place.

In that same year, on the other hand, the British Columbia Court of Appeal in the *Dudak* case said that the customer could not commit an offence by soliciting the prostitute.

## 2. The Law Following the 1978 *Hutt* Decision

Following the *Hutt* decision in 1978, Canadian police forces chose not to enforce section 195.1, largely because it was felt that the "pressing or persistent" requirement was too onerous. In response, a number of municipalities—notably, Montreal, Calgary, Vancouver, Regina, and Halifax—enacted by-laws in the early to mid-1980's to fill the perceived void in the *Criminal Code* created by the caselaw. Inevitably, the courts, especially the Supreme Court of Canada, reviewed the constitutionality and legal validity of these municipal enactments.

In the 1983 *Westendorp* case, the Supreme Court of Canada was asked to rule upon the constitutionality of a Calgary by-law, which attempted to regulate street solicitation among other street uses. The Supreme Court of Canada said that, despite these headings, the by-law was, in fact, a disguised attempt to control or punish prostitution rather than to control the use of Calgary's streets. As such, it offended the constitutional division of powers by encroaching upon Parliament's exclusive authority to enact criminal law.

In late 1984, the Supreme Court of Canada, in the *Goldwax* case, struck down as unconstitutional a Montreal by-law that prohibited any person from remaining in a public place for the purpose of prostitution or for approaching another person for such a purpose. In a two-page decision, the Court followed its *Westendorp* ruling.

In an attempt to circumvent these decisions, provincial Attorneys General in British Columbia and Nova Scotia applied in 1984 for injunctions to restrain prostitution. In the *Couillard* case, the British Columbia Supreme Court granted

également sollicité d'une manière pressante ou avec insistance; il ne suffisait pas qu'elle se montre ou se déclare disponible. Malgré l'introduction de l'article 195.1, les tribunaux de diverses instances ont considéré que les mots «toute personne» ne s'appliquaient qu'aux femmes. Une modification apportée en 1983 au *Code criminel* a remédié à cette anomalie en stipulant qu'un «prostitué» pouvait être de l'un ou l'autre des deux sexes.

Les tribunaux ont dû également, en 1978, se pencher sur l'interprétation contradictoire qui était faite des mots «aux fins de la prostitution» figurant à l'article 195.1. Dans deux causes jugées simultanément cette année-là, les affaires *Dipaola* et *Palatics*, la Cour d'appel de l'Ontario a statué qu'une infraction était commise non seulement par la prostituée qui sollicitait un client, mais également par le client, si ce dernier abordait la prostituée de façon pressante ou insistante et dans un endroit public.

Par contre, la même année, la Cour d'appel de Colombie-Britannique a déclaré, dans l'affaire *Dudak*, que le client ne pouvait pas commettre une infraction en sollicitant la prostituée.

## 2. La Loi à la suite de l'arrêt *Hutt*, de 1978

À la suite de l'arrêt *Hutt*, de 1978, les forces policières canadiennes se sont abstenues d'appliquer l'article 195.1, en grande partie parce qu'elles jugeaient trop difficile de prouver que la sollicitation avait été pressante ou insistante. Un certain nombre de municipalités et notamment celles de Montréal, Calgary, Vancouver, Regina et Halifax, ont donc édicté des règlements municipaux, au cours de la première moitié des années 80, pour combler les lacunes que la jurisprudence avait creusées dans le *Code criminel*. Inévitablement, les tribunaux et surtout la Cour suprême du Canada, ont examiné la constitutionnalité et la validité juridique de ces règlements municipaux.

Dans la cause *Westendorp*, de 1983, la Cour suprême du Canada a dû se prononcer sur la constitutionnalité d'un règlement municipal de Calgary qui visait à réglementer les diverses utilisations de la rue, dont le racolage. La Cour suprême du Canada a estimé que, malgré ses titres, le règlement visait à empêcher ou à punir la prostitution plutôt qu'à réglementer l'utilisation des rues de Calgary. Il allait donc à l'encontre du partage des compétences prévu dans la Constitution en empiétant sur le pouvoir exclusif du Parlement d'adopter des lois pénales.

À la fin de 1984, la Cour suprême du Canada a, dans l'affaire *Goldwax*, jugé inconstitutionnel un règlement municipal de Montréal qui interdisait à toute personne de rester dans un lieu public aux fins de la prostitution ou d'aborder une autre personne à ces fins. La Cour a rendu un arrêt de deux pages conforme à celui qu'elle avait déjà rendu dans l'affaire *Westendorp*.

Pour contourner ces jugements, les procureurs généraux de Colombie-Britannique et de Nouvelle-Écosse ont demandé, en 1984, des injonctions pour limiter la prostitution. Dans l'affaire *Couillard*, la Cour suprême de



an injunction against a wide variety of prostitution-related activities in Vancouver's West End. No appeal was taken from this decision and after Bill C-49 amended the *Criminal Code* provisions in respect of street solicitation in 1985, the Attorney General rescinded the injunction.

In Nova Scotia, on the other hand, the Trial Division of the Supreme Court of that province, in the *Beaver* case, relied heavily upon the *Westendorp* decision of the Supreme Court of Canada in refusing in 1984 to grant an injunction intended to abate the activities of 47 women in downtown Halifax reputed to be prostitutes. The trial judge held that the Attorney General was in fact attempting to control a criminal activity and, by so doing, was trying to usurp exclusive federal jurisdiction over criminal law. This decision was upheld by the Appeal Division.

### B. Enactment of Bill C-49

In June 1983, the Minister of Justice established a special committee to enquire into the issues of prostitution and pornography. Known as the Fraser Committee, after its Chairman, the Committee issued its report in April 1985.

Although somewhat sympathetic to the arguments favouring the decriminalization of prostitution, the Fraser Committee did not fully support this position, dismissing it as a "romantic notion". With one member dissenting, the Committee urged instead that the criminal law receive a thorough revision and "fine tuning". It recommended a tougher sanction against street solicitation, however, concluding that the unrestricted nature of such activity was causing harm in the form of nuisance and disturbance. The Fraser Committee said that there was "no justification for shielding prostitutes or customers from legal responsibility for criminal acts or for creating definable nuisances".

Accordingly, that Committee suggested the creation of a new offence of interfering or attempting to interfere, on more than one occasion, with pedestrian or vehicular traffic for the purposes of offering to engage in prostitution or of employing the services of a prostitute. The proposed amendment would not criminalize the mere offer or acceptance; some degree of "disturbing" activity would also be required. Civic officials were pleased with this recommendation.

Shortly after the Fraser Committee's report was made public, the Minister of Justice introduced Bill C-49, which was adopted by Parliament and came into force on December 28, 1985. The legislation replaced section 195.1 with an offence that made it illegal for any person—prostitute and prospective customer alike—in a public place, or in any place open to public view, for the purpose of engaging in prostitution or of obtaining the sexual services of a prostitute, to:

- (a) stop or attempt to stop any motor vehicle;
- (b) impede the free flow of pedestrian or vehicular traffic or ingress to or egress from premises adjacent to that place; or

Colombie-Britannique a accordé une injonction contre une vaste gamme d'activités reliées à la prostitution qui avaient cours dans l'ouest de la ville. Aucun appel n'a été interjeté et, lorsque le projet de loi C-49 a modifié des dispositions du *Code criminel* concernant la sollicitation de rue, en 1985, le Procureur général a rescindé l'injonction.

En Nouvelle-Écosse, la Division de première instance de la Cour suprême de la province a rendu, en 1984, dans l'affaire *Beaver*, une décision qui s'alignait sur l'arrêt *Westendorp* de la Cour suprême du Canada en refusant une injonction visant à mettre un terme aux activités de 47 femmes de la basse-ville d'Halifax connues pour être des prostituées. Le juge de première instance a estimé que le Procureur général essayait d'empêcher une activité criminelle et que, ce faisant, il tentait d'usurper le pouvoir exclusif que le gouvernement fédéral possédait en matière de droit pénal. La division d'appel a confirmé ce jugement.

### B. L'adoption du projet de loi C-49

En juin 1983, le ministre de la Justice a constitué un comité spécial chargé d'enquêter sur la prostitution et la pornographie. Ce comité, communément appelé le Comité Fraser, du nom de son président, a publié son rapport en avril 1985.

Même s'il était sensible aux arguments en faveur d'une décriminalisation de la prostitution, le Comité Fraser n'était pas entièrement d'accord, même s'il s'agissait d'une notion «intellectuellement séduisante», recommandant plutôt, à l'exception d'un membre dissident, de réviser et d'améliorer le droit pénal. Il recommandait toutefois des peines plus sévères contre la sollicitation de rue en estimant que, si elles avaient libre cours, ces activités constituaient une nuisance et troublaient la paix. Le Comité Fraser a déclaré qu'il serait «déraisonnable de relever les prostituées et leurs clients de toute responsabilité juridique à l'égard des actes criminels ou des nuisances spécifiques que peuvent entraîner leurs activités».

En conséquence, le Comité a suggéré de créer une nouvelle infraction consistant à gêner la libre circulation des piétons ou des véhicules, à plusieurs reprises, dans le but de se livrer à la prostitution ou de retenir les services sexuels d'une personne qui s'y livre. Le changement proposé ne criminalise pas l'offre ou l'acceptation proprement dites; il faut également qu'il y ait des activités «troublant la paix». Les autorités municipales ont été satisfaites de cette recommandation.

Peu après la publication du rapport Fraser, le ministre de la Justice a présenté le projet de loi C-49, qui a été adopté par le Parlement et promulgué le 28 décembre 1985. Ce projet de loi a remplacé l'article 195.1 par des dispositions qui rendent coupable d'une infraction quiconque—aussi bien le prostitué que le client—dans un endroit soit public soit situé à la vue du public et dans le but de se livrer à la prostitution ou de retenir les services sexuels d'une personne qui s'y livre:

- a) soit arrête ou tente d'arrêter un véhicule à moteur;
- b) soit gêne la circulation des piétons ou des véhicules, ou l'entrée ou la sortie d'un lieu contigu à cet endroit;



(c) stop or attempt to stop any person or in any manner communicate or attempt to communicate with any person.

In addition, the section defined "public place" as including motor vehicles in or on public places.

That part of the new section most frequently resorted to by police was paragraph (c) ("communication") and it was this provision which generated the considerable controversy that engulfed the new legislation, controversy which inevitably resulted in challenges to its constitutionality under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

The objective of the 1985 street solicitation amendments to the *Criminal Code* was "to reduce the nuisance of street prostitution". Included in the legislation was a requirement that a Committee of the House of Commons undertake a comprehensive review of the provisions and operation of section 213 of the Code, three years after its coming into force. Accordingly, the Department of Justice contracted with independent researchers to conduct evaluation studies during 1987-1988 of the street solicitation law in Canadian cities with problems of street prostitution.

### III. RESEARCH BY THE DEPARTMENT OF JUSTICE

The Department of Justice research focused on the implementation and impacts of the law. It involved five major field studies in Vancouver, Calgary, Toronto, Montreal and Halifax and eight secondary studies in Saint John, Trois-Rivières, Quebec City, Ottawa, Niagara Falls, London, Winnipeg and Regina.

Some of the key research findings on enforcement, counts of street prostitutes, case processing of prostitutes and customers by the criminal justice system, and the impact of the law on reducing prostitution-related nuisance effects are discussed in this part of the Report.

To enforce the street solicitation provisions of the *Criminal Code*, police forces generally used decoys; that is, undercover police officers impersonating either street prostitutes or customers. According to police accounts, subsection (c), the "communicating" clause of section 213, was regarded as the only enforceable section of the legislation. Undercover enforcement of the law was carried out as follows. Policewoman decoys would impersonate prostitutes and wait to be propositioned by a customer. A policewoman would then signal to her back-up and an arrest would be made. Male police officers in the guise of potential customers would approach prostitutes and attempt to have them communicate the sexual services offered and/or the price. Either the police decoy or a back-up police officer would then lay the charge.

Estimates of the considerable costs of enforcing the street solicitation legislation were provided for Toronto and Vancouver. In 1987, over one half million dollars was spent by the Vancouver police to enforce the law. During the same year, the Toronto police spent \$1,835,680 and in 1988 it spent an additional \$4,500,000.

c) soit arrête ou tente d'arrêter une personne ou, de quelque manière que ce soit, communique ou tente de communiquer avec elle.

En outre, cet article inclut dans la définition de «endroit public» les véhicules à moteur situés dans un endroit public ou à la vue du public.

La disposition de ce nouvel article que la police invoque le plus souvent est l'alinéa c) («communication») et c'est celle qui a suscité une vive polémique au sujet de la nouvelle loi, ce qui a amené à contester sa constitutionnalité en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

L'objectif des modifications apportées au *Code criminel*, en 1985, à l'égard de la sollicitation de rue était de «réduire la nuisance causée par la prostitution de rue». La loi prévoyait qu'un Comité de la Chambre des communes devait se livrer à une révision approfondie des dispositions et de l'application de l'article 213 du Code, trois ans après son entrée en vigueur. En conséquence, le ministère de la Justice a chargé des chercheurs indépendants de se livrer, en 1987-1988, à une évaluation de la loi régissant la sollicitation de rue dans les villes canadiennes où cette forme de prostitution posait des problèmes.

### III. L'ÉTUDE DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

L'étude du ministère de la Justice portait sur l'application et les répercussions de la loi. Elle comprenait cinq grandes enquêtes menées sur le terrain à Vancouver, Calgary, Toronto, Montréal et Halifax et huit enquêtes secondaires réalisées à Saint-Jean de Terre-Neuve, Trois-Rivières, Québec, Ottawa, Niagara Falls, London, Winnipeg et Regina.

Cette partie du rapport passe en revue les principales conclusions de cette étude portant sur l'application de la loi, le recensement des prostituées de rue, les poursuites judiciaires intentées contre les prostituées et leurs clients et les répercussions de la loi sur la nuisance causée par la prostitution.

Pour appliquer les dispositions du *Code criminel* régissant la sollicitation de rue, la police se sert généralement d'agents en civil; autrement dit, il s'agit d'agents qui se font passer pour des prostituées ou des clients. Selon les rapports de la police, l'alinéa c) de l'article 213, concernant la «communication» est la seule disposition applicable de la loi. Voici comment les agents en civil procèdent pour appliquer la loi. Une policière en civil se déguise en prostituée et attend qu'un client lui fasse des propositions. Elle envoie alors un signal à un agent de renfort et le client est arrêté. Des policiers du sexe masculin font semblant d'être des clients; ils abordent des prostituées et cherchent à les amener à leur offrir des services sexuels contre un certain montant d'argent. Le policier en civil ou l'agent de renfort portent alors l'accusation.

Les services de police de Toronto et de Vancouver ont publié des chiffres montrant le coût énorme de la répression de la prostitution de rue. En 1987, la police de Vancouver y a consacré plus d'un demi-million de dollars. La police de Toronto a dû dépenser 1,835,680\$ à cette fin au cours de la même année et 4,500,000\$ de plus en 1988.



Three of the five major field studies conducted for the Department of Justice reported that a substantial number of charges were laid under section 213. In 1987, the second year the law was in force, police in Toronto laid 3,835 charges, Montreal police laid 2,335 charges, and Vancouver police laid 1,420 charges. Court challenges to the constitutional validity of the street solicitation legislation in Halifax and Calgary during the study period resulted in relatively fewer charges being laid in those cities. In May 1987, after the legislation was found to be unconstitutional by the Nova Scotia Court of Appeal, police enforcement then ceased in Halifax. In the previous year, 105 charges had been laid by Halifax police under section 213. In Calgary, from October 1986 to July 1987, the legislation was not enforced while its constitutional validity was under consideration by the Alberta Supreme Court. Between January and September 1986, 93 charges had been laid by police in that city.

It is not possible to know the "actual" participation rate of women and men in prostitution. No national surveys have counted the numbers of prostitutes in Canada. As well, men and women move into and out of street prostitution depending on such factors as economic need, the level of personal risk tolerated, and the availability of perceived and actual alternatives to the practice. To estimate the number of street prostitutes, researchers observed known prostitution areas and made "head counts" of prostitutes working the streets in the five cities. The average number of prostitutes counted at one time was 55 in Vancouver, 55 in Calgary, 51 in Toronto, 34 in Montreal and 8 in Halifax.

Given the number of prostitutes observed in a given time period and the number of charges laid, it is not surprising that in all the study sites one-third or more of the prostitutes charged under section 213 already had a record for communicating for the purposes of prostitution.

One of the features of the street solicitation provision of the *Criminal Code* is that it is to apply equally to both prostitutes and customers. Equal application of the law was observed in Toronto and London, where approximately one-half of charges laid were against customers. In the other cities, the law was unequally enforced, with prostitutes bearing the burden of charges. In Winnipeg, Niagara Falls, Montreal and Quebec City, between 30 per cent and 40 per cent of charges were laid against customers, while this was the case for only up to 25 per cent of charges in Vancouver, Calgary, Ottawa and Halifax. There were significant differences in pretrial detention rates for prostitutes and for customers charged under section 213. No customers were held for a bail hearing in Calgary, and fewer than 2 per cent of them in Toronto, 4 per cent of them in Montreal, and 25 per cent in Vancouver. However, over 17 per cent of prostitutes in Calgary, 28 per cent in Toronto, approximately 50 per cent in Montreal, and almost 75 per cent in Vancouver were held by police.

Il ressort de trois des cinq grandes études réalisées sur le terrain pour le compte du ministère de la Justice que l'article 213 a donné lieu à un grand nombre d'inculpations. En 1987, la deuxième année d'application de la loi, la police de Toronto a porté 3,835 accusations, celle de Montréal 2,335 et celle de Vancouver, 1,420. La constitutionnalité des dispositions sur la sollicitation de rue ayant été contestée devant les tribunaux, à Halifax et Calgary, il y a eu relativement moins d'inculpations dans ces villes pendant la réalisation de l'étude. Lorsque la Cour d'appel de Nouvelle-Écosse a déclaré la loi inconstitutionnelle, en mai 1987, la police a cessé de l'appliquer à Halifax. L'année précédente, elle avait procédé à 105 inculpations en vertu de l'article 213. A Calgary, du mois d'octobre 1986 au mois de juillet 1987, la police s'est abstenue d'appliquer la loi en attendant que la Cour suprême de l'Alberta statue sur sa validité constitutionnelle. Entre janvier et septembre 1986, la police de cette ville avait porté 93 accusations.

Il n'est pas possible de savoir quel est le taux de participation «réel» des femmes et des hommes à la prostitution. Il n'y a eu aucun recensement national des prostitués au Canada. Également, les hommes et les femmes se lancent dans la prostitution de rue et l'abandonnent en fonction de certains facteurs tels que la nécessité économique, le niveau des risques personnels qu'ils peuvent tolérer et les solutions de rechange qu'ils ont ou estiment avoir. Pour évaluer le nombre de prostitués de rue, les chercheurs ont observé les quartiers des grandes villes connus comme des lieux de prostitution et y ont compté les prostitués en train de faire le trottoir. Le nombre moyen de prostitués repérés dans la rue dans un délai donné était de 55 à Vancouver, 55 à Calgary, 51 à Toronto, 34 à Montréal et 8 à Halifax.

Étant donné le nombre de prostitués observés dans un délai donné et le nombre d'inculpations, il n'est pas étonnant que, dans toutes les villes englobées dans l'étude, le tiers ou plus des prostitués inculpés en vertu de l'article 213 avaient déjà été condamnés pour avoir communiqué dans le but de se livrer à la prostitution.

L'une des caractéristiques des dispositions du *Code criminel* se rapportant à la sollicitation de rue est qu'elles s'appliquent à la fois aux prostitués et à leurs clients. La loi a été appliquée aux uns comme aux autres à Toronto et à London où environ la moitié des accusations ont été portées contre les clients. Dans les autres villes, l'application de la loi manquait d'uniformité, les prostitués étant les plus visés. A Winnipeg, Niagara Falls, Montréal et Québec, les clients ont été la cible de 30 à 40 p. 100 des inculpations et ce taux n'a été que de 25 p. 100 à Vancouver, Calgary, Ottawa et Halifax. Le taux de détention avant procès des prostitués et de leurs clients inculpés en vertu de l'article 213 variait beaucoup. Aucun client n'a été détenu avant une audience de cautionnement à Calgary, moins de 2 p. 100 d'entre eux l'ont été à Toronto, 4 p. 100 à Montréal et 25 p. 100 à Vancouver. Néanmoins, 17 p. 100 seulement des prostitués de Calgary, 28 p. 100 de celles de Toronto, environ 50 p. 100 de ceux de Montréal et près de 75 p. 100 de ceux de Vancouver ont été détenus par la police.



Data on convictions were available from three of the cities where research was undertaken. Very high conviction rates were recorded for "communicating" charges against both prostitutes and customers. In Vancouver, prostitutes accused of violating section 213 were convicted in larger proportions than customers (93 per cent and 79 per cent respectively). In Toronto, a greater proportion of customers were convicted than prostitutes (93 per cent and 82 per cent respectively). In Montreal, 100 per cent of prostitutes and 97 per cent of customers were convicted.

Varying sentences were given by the courts in all cities. Section 213 is a summary conviction offence, therefore the maximum penalty is six months' imprisonment or a \$2,000 fine, or both. Fines were the predominant sentence in Halifax, Montreal and Calgary. In Toronto and Vancouver, sentences also included discharges, fines, probation, and imprisonment. In every city, prostitutes, including those who were first offenders, were sentenced more severely than customers. Prostitutes who were repeat offenders were jailed in over one-third of the cases in Montreal and Vancouver, and in almost one-half of the cases in Toronto.

According to the evidence available from the research carried out for the Department of Justice, the law appears to have reduced the visibility of street prostitutes and the nuisance effects of street prostitution in some cities. A decrease in their numbers and visibility was found in Montreal, Quebec City, Niagara Falls, Ottawa and Halifax.

Yet, despite vigorous law enforcement, considerable costs, and the near-certainty of a conviction, the incidence of street prostitution in Vancouver and Toronto was not reduced. These two cities had expressed the greatest concern about street prostitution in the period preceding the enactment of the 1985 law reform. The research produced fairly constant street counts of prostitutes there over the study periods; on average between 51 and 55 on the street at any one time. Information on 1989 levels of prostitution in Vancouver and Toronto was presented to the Committee by the researchers for the Department of Justice studies in those cities. In Toronto, it was found that the number of prostitutes counted on the street in 1989 was comparable to the count in the previous year. Between July and October 1989, the number of street prostitutes counted in Vancouver was the highest since 1982. Essentially, the research indicated that enforcement of the legislation had displaced prostitutes to new areas. In Winnipeg, Calgary and Regina, the research found that the "communicating" law had not resulted in a reduction in the number of street prostitutes.

Les chercheurs ont obtenu des données sur les condamnations dans trois des villes incluses dans leur étude. Les taux de condamnations pour les accusations de «communication» portées contre les prostitués et leurs clients étaient très élevés. À Vancouver, les prostitués accusés d'avoir enfreint l'article 213 ont été reconnus coupables dans une plus grande proportion que les clients (93 p. 100 et 79 p. 100 respectivement). À Toronto, la situation était inverse (93 p. 100 des clients et 82 p. 100 des prostitués). À Montréal, 100 p. 100 des prostituées et 97 p. 100 des clients ont été condamnés.

Les tribunaux des différentes villes ont imposé des peines variables. Étant donné que l'infraction visée à l'article 213 est punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, la peine maximale est de six mois de prison ou de 2 000 \$ d'amende ou les deux. Les amendes étaient la peine la plus couramment imposée à Halifax, Montréal et Calgary. À Toronto et Vancouver, les sentences comprenaient également la libération inconditionnelle, les amendes, la libération conditionnelle et la prison. Dans chaque ville, les prostitués, y compris ceux qui étaient inculpés pour une première infraction, étaient punis plus sévèrement que les clients. Les prostitués récidivistes ont été emprisonnés dans plus du tiers des cas à Montréal et à Vancouver et dans près de la moitié des cas, à Toronto.

Il ressort de l'étude du ministère de la Justice que la loi semble avoir réduit la visibilité des prostitués de rue, de même que la nuisance causée par la prostitution de rue dans certaines villes. Les prostitués sont moins nombreux et moins visibles à Montréal, Québec, Niagara Falls, Ottawa et Halifax.

Néanmoins, malgré une répression énergique et extrêmement coûteuse et la quasi-certitude d'une condamnation, l'incidence de la prostitution de rue n'a pas diminué à Vancouver et à Toronto. Ce sont ces deux villes qui avaient exprimé le plus d'inquiétudes au sujet de la prostitution de rue au cours de la période précédant l'adoption des nouvelles mesures législatives, en 1985. D'après les études, le nombre de prostitués est demeuré assez constant au cours de la période visée: en moyenne, il y en avait 51 à 55 qui faisaient le trottoir au même moment. Les chercheurs du ministère de la Justice qui ont réalisé les études de Vancouver et de Toronto ont présenté au Comité des données concernant l'incidence de la prostitution dans ces villes en 1989. À Toronto, ils ont constaté que le nombre de prostitués repérés dans la rue en 1989 correspondait à celui de l'année précédente. Entre juillet et octobre 1989, le nombre de prostitués de rue enregistré à Vancouver était à son niveau le plus élevé depuis 1982. En fait, il ressort de ces études que l'application de la loi a déplacé les prostitués vers de nouveaux secteurs. À Winnipeg, Calgary et Regina, on a constaté que les dispositions relatives à la «communication», n'ont pas réduit le nombre de prostitués de rue.



#### IV. SUPREME COURT OF CANADA RULING ON THE CONSTITUTIONALITY OF BILL C-49

After hearing from a number of witnesses in October, November and December 1989, the Committee suspended its review pending the outcome of the Supreme Court of Canada's consideration of section 213 of the *Criminal Code*. This part of the Report sets out the background to the cases dealt with by Canada's highest appellate court.

On December 3, 1988, the Supreme Court of Canada reserved its decision after hearing two days of argument in three cases decided by appellate courts in 1987: *Skinner* from Nova Scotia, *Reference Re Sections 193 and 195.1(1)(c) of the Criminal Code* from Manitoba, and the *Stagnitta* case from Alberta. These dealt with the constitutionality of the *Criminal Code* prohibition against communication for the purposes of prostitution brought into being by Bill C-49: section 195.1(1)(c) (now section 213).

The *Skinner* case was a Crown appeal from a decision of the Appeal Division of the Nova Scotia Supreme Court wherein the defendant had been charged and convicted after approaching an undercover female police officer posing as a prostitute. The Appeal Division had held that it was unconstitutional for Parliament to prohibit communication for the purpose of prostitution because, simply put, this provision contravened the right of freedom of expression as guaranteed in section 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and the freedom of association as guaranteed in section 2(d) of the Charter. Furthermore, the Appeal Division had held that section 195.1(1)(c) could not be sustained as a reasonable limit prescribed by law under section 1 of the Charter because, overall, it went beyond what was reasonably necessary and attacked the quiet and discreet prostitute as well as the disorderly one.

In *Stagnitta*, the Alberta Court of Appeal had referred to the *Skinner* case and had found more cogency in the dissenting judgment than in the majority ruling. The court had held that section 2(b) of the Charter was infringed by section 195.1(1)(c) because communication made for the purpose of earning one's living, including one's living as a prostitute, was protected by the Charter. The Alberta Court of Appeal had not gone on to consider the question of whether or not the section also contravened the freedom of association as guaranteed in section 2(d). It had held, before arriving at this juncture of its decision, that the regulation of street prostitution to prevent nuisances was a valid legislative objective for Canada. Therefore, the infringement of freedom of expression caused by the enforcement of section 195.1(1)(c) was a reasonable limit prescribed by law under section 1 of the Charter.

Slightly over two months later, the Manitoba Court of Appeal, in the constitutional reference case, *Reference Re Sections 193 and 195.1(1)(c) of the Criminal Code*, had taken a much more restrictive view than the Alberta Court of

#### IV. L'ARRÊT DE LA COUR SUPRÊME DU CANADA QUANT À LA CONSTITUTIONNALITÉ DU PROJET DE LOI C-49

Après avoir entendu plusieurs témoins en octobre, novembre et décembre 1989, le Comité a suspendu son examen en attendant que la Cour suprême du Canada se prononce sur la constitutionnalité de l'article 213 du *Code criminel*. La partie ci-après du rapport décrit le contexte dans lequel la plus haute Cour d'appel du pays a examiné les causes en question.

Le 3 décembre 1988, la Cour suprême du Canada a réservé sa décision après avoir entendu, pendant deux jours, les trois causes jugées par des cours d'appel en 1987: l'affaire *Skinner*, de Nouvelle-Écosse, un *Renvoi aux articles 193 et 195.1(1)(c) du Code criminel*, du Manitoba et l'affaire *Stagnitta*, de l'Alberta. Ces causes portaient sur la constitutionnalité des dispositions interdisant de communiquer dans le but de se livrer à la prostitution que le projet de loi C-49 avait incluses dans le *Code criminel*: l'alinéa 195.1(1)(c) (qui forme maintenant l'article 213).

L'affaire *Skinner* était un appel interjeté par la Couronne d'une décision de la Division d'appel de la Cour suprême de Nouvelle-Écosse. Le défendeur avait été inculpé et condamné après avoir abordé une policière en civil qui s'était fait passer pour une prostituée. La Division d'appel avait jugé inconstitutionnel que le Parlement interdise de communiquer dans le but de se livrer à la prostitution du fait que cette disposition était contraire à la liberté d'expression garantie au paragraphe 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés* et à la liberté d'association garantie au paragraphe 2d) de la Charte. De plus, la Division d'appel estimait que l'alinéa 195.1(1)(c) ne pouvait pas être considéré comme étant dans les limites raisonnables garanties à l'article 1 de la Charte étant donné qu'il allait au-delà des mesures raisonnablement nécessaires en s'en prenant aussi bien à la prostituée tranquille et discrète qu'à celle qui trouble l'ordre public.

Dans l'affaire *Stagnitta*, la Cour d'appel de l'Alberta s'était référée à la cause *Skinner* et avait estimé l'opinion dissidente plus valide que la décision majoritaire. La Cour avait jugé que l'alinéa 195.1(1)(c) allait à l'encontre du paragraphe 2b) de la Charte étant donné que le fait de communiquer pour gagner sa vie, y compris comme prostituée, était protégé par la Charte. La Cour d'appel de l'Alberta n'avait pas considéré si cet article contrevenait ou non à la liberté d'association garantie par le paragraphe 2d). Avant de rendre son jugement, elle avait considéré que la réglementation de la prostitution de rue visant à éviter la nuisance était un objectif législatif valide pour le Canada. Par conséquent, l'atteinte à la liberté d'expression résultant de l'application de l'alinéa 195.1(1)(c) entraînait dans les limites raisonnables prescrites à l'article 1 de la Charte.

A peine deux mois plus tard, la Cour d'appel du Manitoba a, dans le *Renvoi portant sur les articles 193 et 195.1(1)(c) du Code criminel*, adopté un point de vue beaucoup plus restrictif que la Cour d'appel de l'Alberta.



Appeal. It had found that section 195.1(1)(c) particularly did not contravene either section 2(b) of the Charter or the right to liberty and security guaranteed in Charter section 7. The Court considered, but did not follow, *Skinner* and *Stagnitta*. In his reasons, former Chief Justice Monnin, in particular, was very critical of affording prostitution any protection under the Charter stating that in any event, the provisions of the *Criminal Code* would be justified under section 1 of the Charter.

*Skinner* is therefore the only reported appellate level decision where the impugned provision was held to be unconstitutional.

The decision of the Supreme Court of Canada upholding the law was made public on May 31, 1990. With Madam Justice Wilson and Madam Justice L'Heureux-Dubé dissenting, the majority reasons were delivered by then Chief Justice Dickson; the most detailed reasons being rendered in the reference case from the Manitoba Court of Appeal. The Chief Justice reasoned that, while the impugned section (now section 213(1)(c) of the *Criminal Code*) infringes the freedom of expression guaranteed by section 2(b) of the *Charter of Rights*, it does not infringe or deny the freedom of association guaranteed by section 2(d).

His Lordship held, further, that the section does not infringe the right to be treated fairly when life, liberty and security are affected by governmental action, as guaranteed by section 7 of the Charter.

Finally, and most importantly, His Lordship said that the impugned *Criminal Code* provision's infringement of the freedom of expression guaranteed by section 2(b) of the Charter is justified on the basis of section 1 of the Charter as being a reasonable limit on a protected right and thus demonstrably justified in a free and democratic society. Borrowing from a formula used in previous Supreme Court judgments, Chief Justice Dickson outlined the steps a court should follow in assessing the justification for a Charter violation pursuant to section 1.

The Court must first characterize the objective of the impugned provision, which, His Lordship said, in this case was to address solicitation in public places and to eradicate the various forms of social nuisance arising from the public display of the sale of sex. He reasoned that the section is aimed only at taking prostitution off the streets and out of public view. (In this respect, he disagreed with another of the concurring justices, who said that the legislative objective is to address the broader questions of the exploitation, degradation and subordination of women that are part of the contemporary reality of prostitution.)

The second step is for the Court to assess the proportionality of the challenged legislation to determine if the means embodied in it are tailored to meet the objectives; in other words, the Court must consider whether or not the

Elle a notamment estimé que l'alinéa 195.1(1)(c) n'allait pas à l'encontre du paragraphe 2b) de la Charte ou du droit à la liberté et à la sécurité garanti à l'article 7 de la Charte. La Cour a examiné, mais n'a pas suivi, les arrêts *Skinner* et *Stagnitta*. Dans les raisons qu'il invoque, l'ancien juge en chef Monnin a vivement critiqué le fait que l'on veuille protéger la prostitution en vertu de la Charte en déclarant que, de toute façon, les dispositions du *Code criminel* seraient justifiées en vertu de l'article 1 de la Charte.

L'arrêt *Skinner* est donc la seule cause portée en appel pour laquelle les dispositions contestées ont été déclarées inconstitutionnelles.

La décision de la Cour suprême du Canada a été rendue publique le 31 mai 1990. Les raisons invoquées par la majorité des juges, à l'exception de M<sup>me</sup> le juge Wilson et de M<sup>me</sup> le juge L'Heureux-Dubé, ont été présentées par le juge en chef Dickson; les raisons les plus détaillées se rapportaient à la cause renvoyée par la Cour d'appel du Manitoba. Le juge en chef estimait que, même si la disposition contestée (maintenant l'alinéa 213(1)(c) du *Code criminel*) empiétait sur la liberté d'expression garantie au paragraphe 2b) de la *Charte des droits*, elle ne violait pas la liberté d'association garantie au paragraphe 2d).

Le juge en chef a également fait valoir que cet article n'allait pas à l'encontre des garanties juridiques formulées à l'article 7 de la Charte selon lesquelles le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne ne peut être violé qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.

Enfin, et surtout, le juge estimait que les dispositions du *Code criminel* qui empiétaient sur la liberté d'expression garantie à l'article 2b) de la Charte étaient justifiées, car elles se situaient dans des limites raisonnables aux termes de l'article 1 de la Charte et leur justification pouvait se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique. Reprenant une formule déjà utilisée dans un arrêt précédent de la Cour suprême, le juge en chef Dickson a décrit la démarche qu'un tribunal devait suivre pour établir si une violation des droits garantis par la Charte était justifiée en vertu de l'article 1.

Le tribunal doit d'abord caractériser l'objectif de la disposition contestée ce qui, dans le cas visé, consistait à mettre un terme à la sollicitation dans les endroits publics et aux diverses formes de nuisance sociale qui résultait de la vente, en public, de services sexuels. Le juge en chef faisait valoir que cet article visait uniquement à éliminer la prostitution de la rue et à la soustraire aux yeux du public. (Sur ce plan, il n'était pas d'accord avec un autre des juges non dissidents qui estimait que l'objectif de la loi était de résoudre le problème de l'exploitation, de la dégradation et de la subordination des femmes qui fait partie de la réalité contemporaine de la prostitution.)

La deuxième étape consiste à évaluer si les moyens prévus dans la loi sont proportionnels aux objectifs à atteindre; autrement dit, le tribunal doit voir si, oui ou non, les moyens prévus limitent les droits (la liberté d'expression)



means impair the right (i.e., freedom of expression) as little as possible. Chief Justice Dickson held that the legislation in this case was not unduly intrusive. It did not concern him that the provision was not perfect; it was sufficient if the legislation was appropriately and carefully tailored in the context of the infringed right.

Third, the Court must determine if the effects of the law so severely trench on a protected right that the legislative objective is outweighed by the infringement. Here, the former Chief Justice reasoned that it was not so outweighed because the curtailment of street solicitation is in keeping with the interests of many in society for whom the nuisance-related aspects of solicitation constitute serious problems.

Once the Supreme Court of Canada had upheld the constitutionality of section 213, a number of important issues were resolved, and the parameters within which the Committee could conduct its review were clarified. This review was resumed and this Report is the result of it.

## V. IMPACT OF STREET SOLICITATION ON THE COMMUNITY

Street solicitation in Canada tends to be localized and visible in certain neighbourhoods in certain cities. When prostitutes ply their trade in residential neighbourhoods, well-established living patterns are disrupted and conflicts erupt between prostitutes and residents over the use and enjoyment of public and private property. Sidewalks, street corners, parks, laneways, parking lots, school grounds and the front and back yards of homes become the sites of disputes.

Mayors, police officers and community representatives from some of the cities where the Department of Justice evaluation research was conducted appeared before the Committee. Representatives from the cities that had experienced a negligible reduction in the level of activity on the street since the passage of the street solicitation law called for a stricter law and increased penalties to deal with the nuisance effects of street prostitution in their neighbourhoods.

Representatives of residents' groups in Toronto and Vancouver, where tensions about street solicitation problems are acute, described how these have disrupted their personal lives and the dynamic of neighbourhood life. The representatives reported finding condoms, needles, pills and human excrement in yards, doorways and laneways. They spoke of witnessing assaults, fights, and the blatant sale and use of drugs on the street. They described nightly disturbances caused by honking horns, idling motors, screaming tires, and yelling. They informed the Committee they had been harassed and threatened by prostitutes and pimps whom they attempted to move from their property. They reported that some residents, particularly senior citizens and women, had lost their sense of safety. The Committee heard of incidents in which local women were mistaken for prostitutes by customers and local men were mistaken for

le moins possible. Le juge en chef Dickson estimait que, dans les circonstances, la loi ne constituait pas une ingérence injustifiée. Peu lui importait que la disposition incriminée ne soit pas parfaite; il suffisait que la loi établisse un juste équilibre entre les moyens prévus et le droit enfreint.

Troisièmement, le tribunal doit établir si la loi enfreint un droit protégé à un point tel que la violation des droits l'emporte sur l'objectif recherché. Là encore, l'ancien juge en chef estimait que ce n'était pas le cas étant donné que la lutte contre la sollicitation de rue était conforme aux intérêts de nombreuses personnes de la société pour qui la nuisance causée par la sollicitation posait de sérieux problèmes.

Lorsque la Cour suprême du Canada a confirmé la constitutionnalité de l'article 213, plusieurs questions importantes ont été réglées du même coup et les paramètres de l'examen du Comité se sont trouvés précisés. Le Comité a donc repris son étude dont voici le rapport.

## V. LES RÉPERCUSSIONS DE LA SOLLICITATION DE RUE SUR LA COLLECTIVITÉ

Au Canada, la sollicitation de rue est généralement localisée et visible dans certains quartiers de certaines villes. Lorsque les prostitués se livrent à leurs activités dans les quartiers résidentiels, ils bouleversent les habitudes de vie bien établies, ce qui crée des conflits entre eux et les résidents à l'égard de l'utilisation et de la jouissance des propriétés publiques et privées. Les litiges portent sur les trottoirs, les coins de rue, les parcs, les allées, les terrains de stationnement, les cours d'école de même que les cours avant et arrière des maisons.

Les maires, les policiers et les représentants des citoyens de certaines villes où le ministère de la Justice a fait faire son évaluation ont comparu devant le Comité. Les représentants des villes où l'adoption de la loi sur la sollicitation de rue n'avait entraîné qu'une réduction négligeable de cette activité ont réclamé une loi plus stricte et des peines plus sévères pour mettre un terme à la nuisance que la prostitution de rue causait dans leurs quartiers.

Les représentants de groupes de résidents de Toronto et de Vancouver, où la sollicitation de rue crée de nombreuses frictions, ont décrit la façon dont cette activité avait bouleversé leur mode de vie et la vie des quartiers. Ils se sont plaint de trouver des condoms, des seringues, des pilules et des excréments humains dans leurs cours, entrées d'immeuble et allées. Ils ont raconté qu'ils étaient témoins d'agressions, de bagarres, de même que de la vente et de la consommation de drogues dans la rue. Ils se sont plaint que les avertisseurs de voiture, les moteurs tournant au ralenti, les crissements de pneus et les cris les empêchaient de dormir la nuit. Ils ont également signalé au Comité qu'ils avaient été harcelés et menacés par des prostituées et des souteneurs qu'ils avaient tenté de chasser de leur propriété. Ils ont déclaré que certains résidents et surtout les personnes âgées et les femmes ne se sentaient plus en sécurité. Le Comité a



customers by prostitutes. Witnesses expressed concern about the effects on children of seeing prostitutes and customers negotiating openly in public for the sale and purchase of sex.

One Toronto resident, who chose to remain anonymous, related her experiences to the Committee:

My apartment has become a refuge from streets which become enemy territory every night—streets where I am approached by drug traffickers, accosted by cruising johns and insulted by hookers; streets where menacing groups of young people take over the corners to haggle over drug prices and yell out to people in passing cars. (15:18)

John Davis, a Vancouver resident from the Mount Pleasant Neighbourhood Association, spoke of the vulnerability of women and girls in neighbourhoods where prostitutes and customers meet.

...When prostitutes operate openly in a neighbourhood, all women in the area become targets for cruising johns in cars or on foot. Soon every female from eight to sixty, from your daughter to your mother, will have been on the receiving end of some sort of disgusting advance from a stranger while walking to the store or playing in the park. (19:15)

Niagara Falls is one city where there was a reduction of street solicitation in the aftermath of the changes to the *Criminal Code*. The Mayor, William Smeaton, reported a reversal in the deterioration of the tourist industry in his city as a result of the legislation.

...Before the passage of the legislation on December 20, 1985, our tourism industry was severely jeopardized by the prostitution situation, which extended throughout our downtown area. What was a degenerating street scene in our older section of town, with prostitutes operating with impunity, has now become a restructured, prospering, revitalized downtown core area. (16:9)

The persistence of street prostitution and its related nuisance effects in some cities resulted in police recommendations to the Committee for amendments to section 213. It was recommended that street solicitation, which is now an offence punishable on summary conviction, be made a hybrid offence. This would facilitate, under the *Identification of Criminals Act*, fingerprinting and photographing of persons charged under section 213. A further recommended amendment to section 213 would set out mandatory minimum sentences for those repeatedly convicted under this provision. It was also recommended to the Committee that section 213 be amended so that charges might be laid if there were "reasonable and probable belief" that the offence of street solicitation had been committed. This recommendation would have the effect of reducing the need for police decoys and undercover officers.

entendu relater des incidents où des femmes du quartier avaient été prises pour des prostituées par des clients et où des hommes du quartier avaient été pris pour des clients par des prostituées. Les témoins ont exprimé des inquiétudes quant aux répercussions que la vue de prostituées et de clients en train de négocier ouvertement, en public, la vente et l'achat de services sexuels pouvaient avoir sur leurs enfants.

Une résidente de Toronto, qui a préféré rester anonyme, a relaté sa situation au Comité en ces termes:

Mon appartement est devenu un refuge loin de la rue, une rue qui devient un territoire ennemi tous les soirs, où je suis accostée par des trafiquants de drogue, par des clients de prostituées, une rue où je suis insultée par les prostituées, où des groupes de jeunes menaçants occupent les coins de rue pour discuter du prix des drogues et crier des injures aux gens qui passent en voiture. (15:18)

John Davis, un résident de Vancouver, membre de la Mount Pleasant Neighbourhood Association, a parlé de la vulnérabilité des femmes et des jeunes filles dans les quartiers où se rencontrent les prostituées et leurs clients.

...Lorsque les prostituées travaillent impunément dans un quartier, toutes les femmes y deviennent la cible des clients qui se promènent en auto ou à pied. Très rapidement, toutes les femmes de huit à soixante ans, de votre fille à votre mère, font l'objet de propositions révoltantes de la part d'étrangers lorsqu'elles se rendent à un magasin ou à un terrain de jeu. (19:15)

Niagara Falls est une ville où les changements au *Code criminel* ont entraîné une réduction de la sollicitation de rue. Le maire, William Smeaton, a signalé que la loi avait enrayer la dégradation du tourisme dans sa ville.

...Avant l'adoption de la loi, le 20 décembre 1985, la prostitution répandue dans tout le centre-ville nuisait gravement à l'industrie du tourisme. Les scènes de rue avilissantes du vieux quartier de la ville, où les prostituées se livraient impunément à leurs activités, ont maintenant cédé la place à un centre-ville restructuré et prospère qui reprend vie. (16:9)

Devant la persistance de la prostitution de rue et de ses conséquences néfastes, la police a recommandé au Comité des modifications à l'article 213. Elle a notamment recommandé que la sollicitation, qui est actuellement une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité, devienne une infraction mixte. Ce changement lui permettrait plus facilement de prendre les empreintes et la photo des personnes inculpées en vertu de l'article 213, en vertu de la *Loi sur l'identification des criminels*. La police recommande une autre modification à l'article 213 qui établirait une peine minimum obligatoire pour les récidivistes. Elle a également recommandé au Comité de modifier l'article 213 de façon à ce qu'il soit possible de procéder à une inculpation si l'on a des raisons raisonnables et probables de croire qu'une infraction a été commise. Si cette recommandation était suivie, la police aurait moins besoin de faire appel à des agents en civil.



As indicated earlier, the Committee gave these recommendations, and others, serious consideration in reaching its conclusions.

## VI. PROFILE OF STREET PROSTITUTES

Street prostitution is a clandestine activity between strangers involving an exchange of money for sexual services. By its nature, it is a difficult phenomenon to study. The Department of Justice research produced estimates of the number of street prostitutes in Canada and their socio-demographic characteristics based upon observation on the street, interviews with prostitutes, police and community agency staff, and information in official records maintained by criminal justice and social service agencies. This section of the Report draws on the findings of this and other research, and on the testimony of witnesses who appeared before the Committee.

Prostitutes are a relatively homogeneous group. Although they do vary by such characteristics as gender, race and class, the majority are Caucasian, female and poor. In the five major cities studied, males and visible minorities formed a small percentage of street prostitutes observed by researchers and involved with the criminal justice system.

In Vancouver, Winnipeg and Toronto, 8 per cent of the prostitutes charged with communicating were men. Montreal had the largest percentage of prostitutes charged that were men (27 per cent). In Calgary and Halifax, the percentages were 12 per cent and 11 per cent, respectively. Information on the race of prostitutes identified in the Department of Justice study sites is incomplete. In Halifax, there is no information on the race of 72 per cent of those arrested for street soliciting, while 16 per cent were identified as Caucasian and 12 per cent as Black. The Toronto study reports that 79 per cent of the prostitutes charged there with communicating were Caucasian. In Calgary, 80 per cent of prostitutes were White, 17 per cent Black and 3 per cent Native. Almost 20 per cent of police arrests of prostitutes in Vancouver were of Native women and 73 per cent were of Whites.

The significantly larger number of white women involved in prostitution has meant that they are the most visible on the street. White females are regarded, along with customers, as the source of the nuisance problems associated with street prostitution. Female prostitutes are the focus of this section of the Report.

There was consensus among most of the witnesses who appeared before the Committee that there is a strong relationship between the past and current life conditions of street prostitutes, and their involvement in the street sex trade. Physical and sexual victimization, poverty, substance abuse, limited education and lack of marketable work skills characterize their lives and are regarded as factors influencing young women to find work and a source of income in prostitution.

Comme nous l'avons déjà vu, le Comité a examiné sérieusement ces recommandations et plusieurs autres pour tirer ses conclusions.

## VI. LES CARACTÉRISTIQUES DES PROSTITUÉS DE RUE

La prostitution de rue est une activité clandestine entre des étrangers dans laquelle de l'argent est échangé contre des services sexuels. Étant donné sa nature, il s'agit d'un phénomène difficile à étudier. L'étude du ministère de la Justice a permis d'évaluer le nombre de prostitués de rue en activité au Canada, ainsi que leurs caractéristiques socio-démographiques en observant les prostitués dans la rue, en questionnant les prostitués, la police et le personnel des organismes communautaires, et en examinant les renseignements contenus dans les dossiers officiels des services de justice pénale et des services sociaux. La présente partie du rapport repose sur les conclusions de cette étude et des autres recherches, de même que sur les témoignages des personnes qui ont comparu devant le Comité.

Les prostitués forment un groupe relativement homogène. Même si leurs caractéristiques varient sur le plan du sexe, de la race et de la classe sociale, la majorité des prostitués sont des femmes caucasiennes et pauvres. Dans les cinq grandes villes étudiées, les hommes et les minorités visibles représentaient un faible pourcentage des prostitués de rue qui ont été observés par les chercheurs et qui ont eu maille à partir avec la justice.

A Vancouver, Winnipeg et Toronto, 8 p. 100 des prostitués accusés d'avoir communiqué en vue de se livrer à la prostitution étaient des hommes. Montréal comptait le plus fort pourcentage d'hommes inculpés pour prostitution (27 p. 100). A Calgary et à Halifax, les pourcentages étaient de 12 p. 100 et 11 p. 100, respectivement. Les données sur la race des prostitués identifiés dans l'étude du ministère de la Justice sont incomplètes. A Halifax, on ne possède aucun renseignement sur la race de 72 p. 100 des personnes arrêtées pour sollicitation dans la rue, mais 16 p. 100 des autres ont été identifiées comme caucasiennes et 12 p. 100 comme noires. Selon l'étude de Toronto, 79 p. 100 des prostitués inculpés étaient d'origine caucasienne. A Calgary, 80 p. 100 des prostitués étaient de race blanche, 17 p. 100 de race noire et 3 p. 100 autochtone. Près de 20 p. 100 des prostitués arrêtés à Vancouver étaient des femmes autochtones et 73 p. 100 des blanches.

Étant donné que les prostitués sont surtout des femmes blanches, ce sont elles qui sont les plus visibles dans la rue. Les femmes blanches et leurs clients sont considérés comme la source des problèmes de nuisance reliés à la prostitution de rue. La présente partie du rapport porte principalement sur les prostituées du sexe féminin.

Les témoins qui ont comparu devant le Comité s'entendaient à dire qu'il existait un rapport très net entre les conditions de vie passées et actuelles des prostituées de rue et leur participation à cette activité. Les sévices physiques et sexuels, la pauvreté, la toxicomanie, le manque d'instruction et l'absence de compétences professionnelles commercialisables sont considérés comme les facteurs qui incitent les jeunes femmes à choisir la prostitution comme source de travail et de revenu.



Some of the Department of Justice research reports as well as many of the witnesses who appeared before the Committee noted that a substantial number of street prostitutes had been victims of physical and sexual abuse and neglect in their family home. Prostitutes interviewed in Vancouver reported high levels of sexual victimization in their backgrounds. Indeed, 69.7 per cent were victims of sexual offences (sometimes committed by family members prior to leaving their childhood home). Over three-quarters (76.5 per cent) of the Vancouver female prostitutes had run away from home at least once. To survive on the street without legitimate means of support, they turned to selling themselves to pay for basic necessities.

Bonnie Diamond, Executive Director of the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies, a national voluntary criminal justice organization in Canada exclusively concerned with women in conflict with the law, commented:

Many of the young women we have dealt with have in fact taken to the streets from abusive homes, and very often from sexual abuse in those homes. They have left at an age when they had no employment skills, nothing, and they have been fed a steady diet, if you like, of thinking the only commodity they have in the world is to sell their bodies. (23:17-18)

Gordon Campbell, Mayor of Vancouver, in his testimony before the Committee, described the street prostitute in the following manner:

...The general profile of the prostitute is a white or native female who has been a victim of sexual abuse and has left home early without education or job skills to support herself. Poverty, neglect, family violence, sexual abuse, lack of education training, low self-esteem, alienation, substance abuse are all identified as contributing factors to this delinquent behaviour. (19:11)

Most of the prostitutes who appeared in police arrest statistics or were interviewed on the street as part of the Department of Justice study were relatively young; between 18 and 24 years old. Comparative data reveal that the proportion of street prostitutes under 18 years of age has increased in the last decade. Calgary police statistics for 1986 to 1987 show that 71 per cent of prostitutes arrested were between the ages of 18 and 24, and, 14 per cent were under 18; data for 1977 to 1979 reveal that only 4 per cent of prostitutes arrested in the city were under 18. The Montreal study found that the average age of prostitutes was 24; 61.1 per cent were between the ages of 18 and 24. According to Halifax police statistics, 59 per cent of prostitutes arrested were in the 18 to 24 years age range, with only 10 per cent being 16 or 17 years old. Information on age gathered in 1984 from interviews with prostitutes throughout the Maritimes found that only 2 per cent of prostitutes were under 18. In Vancouver, 60 per cent of adult prostitutes arrested were between 18 and 24 and the average age at which female prostitutes had their first experience was reported to be 16.3; the average age of the 51

Selon les rapports d'étude du ministère de la Justice et un grand nombre des témoins qui ont comparu devant le Comité, de nombreuses prostituées de rue avaient été victimes de violence et d'actes d'agression sexuelle ou de négligence dans leur milieu familial. Les prostituées questionnées à Vancouver ont fait état d'une incidence élevée d'actes d'agression sexuelle dans leur enfance. En fait, 69,7 p. 100 d'entre elles ont été victimes d'actes d'agression sexuelle (parfois commises par des membres de leur famille avant qu'elles ne quittent le foyer familial). Plus des trois quarts (76,5 p. 100) des prostituées de Vancouver s'étaient enfuies de chez elles au moins une fois. Sans moyen d'existence légitime, elles ont dû vendre leur corps pour pouvoir survivre.

Bonnie Diamond, directrice générale de l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry, un organisme bénévole national qui s'intéresse exclusivement aux femmes en conflit avec la loi, a fait les observations suivantes:

Un grand nombre de jeunes femmes auxquelles nous avons eu affaire sont allées vivre dans la rue pour fuir des foyers où elles étaient victimes de sévices, très souvent de sévices sexuels. Elles partent à un âge où elles n'ont aucune compétence professionnelle, rien du tout, et la chose qu'elles savent faire pour survivre, c'est vendre leur corps. (23:17-18)

Gordon Campbell, maire de Vancouver, a décrit en ces termes la prostitution de rue lorsqu'il a témoigné devant le Comité:

...Le profil général des prostituées est une femme blanche ou autochtone qui a été maltraitée sexuellement et qui a quitté le domicile familial de bonne heure sans avoir fait d'études ni obtenu les qualifications nécessaires pour trouver du travail. Pauvreté, négligence, violence dans la famille, violence sexuelle, faible niveau d'études, manque d'estime de soi, isolement, abus de substances psychoactives, autant de facteurs qui contribuent à ce comportement délinquant. (19:11)

La plupart des prostituées incluses dans les statistiques de la police sur les arrestations ou questionnées dans la rue, dans le cadre de l'étude du ministère de la Justice, étaient relativement jeunes, étant âgées de 18 à 24 ans. Des données comparatives révèlent que la proportion de prostituées de rue âgées de moins de 18 ans a augmenté depuis dix ans. Les statistiques de la police de Calgary pour 1986 et 1987 révèlent que 71 p. 100 des prostituées arrêtées étaient âgées de 18 à 24 ans et 14 p. 100, de moins de 18 ans; selon les données pour 1977 et 1979 4 p. 100 des prostituées arrêtées dans la ville étaient âgées de moins de 18 ans. A Montréal, l'âge moyen des prostituées était de 24 ans; 61,1 p. 100 étaient âgées de 18 à 24 ans. Les statistiques de la police de Halifax, indiquaient que 69 p. 100 des prostituées arrêtées étaient âgées de 18 à 24 ans et seulement 10 p. 100 avaient 16 ou 17 ans. Les données sur l'âge recueillies en 1984 lors d'entrevues avec des prostituées des Maritimes, ont permis de constater que 2 p. 100 seulement des prostituées étaient âgées de moins de 18 ans. A Vancouver, 60 p. 100 des prostituées adultes arrêtées avaient de 18 à 24 ans et l'âge



youth prostitutes included in the Vancouver study was 16.24 years. The Toronto research reported that 63 per cent of arrested prostitutes were between 18 and 24 years of age, and 13 per cent were under 18 years of age.

Street prostitutes in general have low levels of educational achievement. Most had not completed high school. In light of their youth, this finding is not surprising. Nor is it surprising, given the strong relationship in our society between level of schooling and status in the labour force, that street prostitutes in the Department of Justice research reported having limited or no training for the job market and no source of income other than prostitution. In fact, most were living in poverty. Those who had previous work experience had been employed in the service sector of the economy, which is characterized by minimal skill requirements, low status, and pay that is at or below the subsistence level.

Deborah Brock, a representative of the National Action Committee on the Status of Women, has done extensive research on this subject. In her testimony before the Committee she claimed that prostitution is strongly related to poverty:

...most women who work in prostitution do so because of a lack of viable economic alternatives, and their situation may consist of just making it to the next month. . . (22:34)

Street prostitution is certainly not a healthy, safe or productive means to earn a livelihood. Indeed, for many prostitutes, the street becomes another source of violence and intimidation. In Calgary, 50 per cent of female prostitutes and 30 per cent of male prostitutes reported being victims of sexual, or sexual and physical abuse. Seventy percent of female victims reported that their assailants had been dates or pimps, and 62 per cent of males cited dates and strangers. Research conducted in Montreal in 1984 found that half of prostitutes had been beaten or raped by their clients. Over one half (56 per cent) of prostitutes interviewed in Halifax in 1987 told of being physically or sexually assaulted while working.

The Department of Justice research reported an increase in violence against prostitutes in Vancouver and Calgary. In the Vancouver study, 68 per cent of the sample of street prostitutes interviewed had been victims of a "bad trick" since 1985 and the majority reported that they had been victimized more than once. The Calgary research uncovered a high level of violence against street prostitutes. The researchers made special comment of this in their report:

We were astounded by the recurrent accounts of hookers and hustlers being confronted by armed assailants, stabbed, threatened with death, beaten up and robbed. . . The interviews suggest that the gravest

moyen auquel les prostituées commençaient leurs activités était de 16,3 ans; l'âge moyen des 51 jeunes prostituées incluses dans l'étude de Vancouver était de 16,24 ans. Il ressort de l'étude de Toronto que 63 p. 100 des prostituées arrêtées étaient âgées de 18 à 24 ans et que 13 p. 100 avaient moins de 18 ans.

En général, les prostituées de rue ont un faible niveau d'instruction. La plupart d'entre elles n'ont pas terminé leurs études secondaires. Vu leur jeunesse, cette constatation n'a rien d'étonnant. Étant donné que, dans notre société, le niveau d'instruction est étroitement relié à la situation professionnelle, il n'est pas étonnant non plus que les prostituées de rue sur lesquelles portait l'étude du ministère de la Justice étaient peu ou pas du tout préparées pour le marché du travail et n'avaient pas d'autre source de revenu que la prostitution. En fait, la plupart vivaient dans la pauvreté. Celles qui avaient déjà travaillé l'avaient fait dans le secteur des services qui se caractérise par de faibles exigences sur le plan de la scolarité, peu de considération et un salaire ne dépassant pas le niveau de subsistance.

Deborah Brock, une représentante du Comité canadien d'action sur le statut de la femme, a fait des recherches approfondies sur cette question. Lors de son témoignage devant le Comité, elle a affirmé que la prostitution était étroitement reliée à la pauvreté:

... la plupart des femmes qui se prostituent le font par manque d'un travail économique et viable, souvent elles ont simplement besoin de boucler leurs fins de mois. . . (22:34)

La prostitution de rue n'est certainement pas une façon saine, sûre ou productive de gagner sa vie. En fait, pour bien des prostituées, la rue devient une nouvelle source de violence et d'intimidation. A Calgary, 50 p. 100 des prostituées et 30 p. 100 des prostitués du sexe masculin se sont plaint d'être victimes de sévices sexuels ou physiques. Soixante-dix p. 100 des victimes du sexe féminin ont déclaré avoir été agressées par une nouvelle connaissance ou un proxénète et 62 p. 100 des prostitués du sexe masculin ont dit avoir été victimes de nouvelles connaissances ou d'étrangers. L'étude réalisée à Montréal en 1984 a révélé que la moitié des prostituées avaient été battues ou violées par leurs clients. Plus de la moitié (56 p. 100) des prostituées interrogées à Halifax, en 1987, se sont plaint d'avoir été agressées physiquement ou sexuellement pendant leurs activités professionnelles.

L'étude du ministère de la Justice fait état d'une augmentation de la violence à l'endroit des prostituées à Vancouver et à Calgary. Selon l'étude de Vancouver, 68 p. 100 de l'échantillon de prostituées de rue interrogées avaient été victimes de «mauvais clients» depuis 1985 et la majorité d'entre elles disaient avoir été agressées à plusieurs reprises. L'étude de Vancouver a révélé une incidence élevée de la violence à l'endroit des prostituées de rue. Les chercheurs ont fait cette observation dans leur rapport:

Nous avons été étonnés devant le nombre de prostituées qui se sont fait attaquer par des agresseurs armés, poignarder, menacer de mort, battre et voler. . . Il ressort des entrevues que leurs principaux agresseurs



source of aggression comes from their customers. . . However, the women also face appalling physical abuse from their pimps and boyfriends. . . What these responses indicate is a serious level of interpersonal aggression associated with the subculture of street prostitutes.

In addition to its impact in the form of physical injuries, violent victimization can have pronounced psychological and social consequences. Victims report that they do not feel safe, that they feel a loss of trust, hope, and self-esteem and an inability to establish and sustain intimate relationships. A number of the witnesses before the Committee noted that it is a lack of self-esteem that draws young women who have been sexually abused to street prostitution and keeps them from establishing a positive life. Having been treated as objects, they come to see themselves as commodities to be bought and sold. This self-perception is reinforced on the street.

Based on the high conviction rate for "communicating" charges—ranging from 75 per cent to 90 per cent in the courts in the five major study sites—a large proportion of street prostitutes have criminal records. This was seen by some of the witnesses before the Committee as another obstacle for prostitutes who choose to leave the street. Essentially, few job opportunities are available for uneducated and unskilled women with a criminal record. Bonnie Diamond maintains that criminalizing prostitutes worsens their precarious existence by imposing a further limitation on their ability to alter their lifestyle. She reported:

Street prostitutes tend to be young, homeless, not well educated, lacking employment skills, or otherwise economically disadvantaged. They are further marginalized and put in danger by the addition of a criminal record to their other difficulties. (23:5)

On the evidence available concerning the context of street prostitutes' lives, the obstacles they face if they choose to leave the street, and the minimal impact of vigorous enforcement of the street solicitation law in the cities most affected by the practice, the Committee believes that making the law more punitive against this vulnerable group is not going to resolve the problems.

The proposals offered by the Committee in this Report have three aims. The first is to provide prostitutes with the means to leave street solicitation trade and to make better lives for themselves; the second is to deter customers from frequenting street prostitutes; and the third is to assist law enforcement agencies in carrying out their tasks.

## VII. PROGRAMS REQUIRED TO ASSIST PROSTITUTES TO LEAVE THE STREET

Virtually all the witnesses who appeared before the Committee stressed that programs are required to address the social, economic and health needs of street prostitutes and to assist them in making a transition from the street to a

sont leurs clients. . . Néanmoins, les femmes se font également terriblement maltraiter par leurs souteneurs et leurs petits amis. . . Ces réponses révèlent une forte incidence d'agression interpersonnelle dans la sous-culture des prostituées de rue.

En plus de causer des blessures physiques, cette violence peut avoir des conséquences psychologiques et sociales profondes. Les victimes disent ne pas se sentir en sécurité, avoir perdu confiance, espoir et l'estime de soi et être incapables de nouer et de maintenir des relations intimes. Plusieurs des témoins qui ont comparu devant le Comité ont souligné que c'est le manque d'estime de soi qui conduisait à la prostitution de rue les jeunes femmes qui avaient été victimes d'actes d'agression sexuelle et qui les empêchait de mener une vie positive. Ayant été traitées comme des objets, elles se considèrent comme des marchandises qui peuvent être achetées et vendues. Cette perception qu'elles ont d'elles-mêmes se trouve confirmée dans la rue.

Étant donné le taux de condamnation élevé des prostituées inculpées pour «communication»—il était de 75 à 90 p. 100 dans les tribunaux des cinq grandes villes étudiées—une proportion importante des prostituées de rue ont des casiers judiciaires. Certains des témoins ont également vu là un obstacle empêchant les prostituées de quitter le trottoir. En fait, il y a peu de possibilités d'emploi pour des femmes peu instruites et sans formation professionnelle ayant un casier judiciaire. Bonnie Diamond affirme que la criminalisation des prostituées aggrave leur existence précaire en limitant davantage leur capacité à modifier leur mode de vie. Elle a déclaré ceci:

Les prostituées qui se livrent au racolage dans la rue sont en général des jeunes femmes sans domicile fixe, peu instruites, qui n'ont pas de compétences utiles sur le marché du travail ou qui sont autrement défavorisées. On les marginalise encore davantage en ajoutant à leurs difficultés les problèmes qu'entraîne un casier judiciaire. (23:5)

Devant les témoignages recueillis quant aux conditions d'existence des prostituées de rue, aux obstacles qu'elles doivent surmonter pour quitter le trottoir et les répercussions minimales que l'application rigoureuse de la loi a eu dans les villes les plus touchées par la prostitution, le Comité croit que ce n'est pas en rendant la loi plus sévère contre ce groupe vulnérable que l'on réglera le problème.

Les propositions que le Comité présente dans ce rapport ont trois objectifs. Le premier est de fournir aux prostituées les moyens d'abandonner le trottoir et d'améliorer leur sort; le deuxième est de dissuader les clients de fréquenter les prostituées de rue et le troisième est d'aider les forces policières à s'acquitter de leur tâche.

## VII. PROGRAMMES REQUIS POUR AIDER LES PROSTITUÉS À QUITTER LA RUE

Pratiquement tous les témoins qui ont comparu devant le Comité ont insisté sur la nécessité d'adopter des programmes pour répondre aux besoins d'ordre socio-économique et en matière de santé des prostitués de rue et pour les aider à



healthier and more stable lifestyle. Witnesses stated that customers and pimps exploit the disadvantaged social and economic position of girls and women who believe they have few alternatives to selling sexual services on the street.

Customers are seen as contributing as much as the prostitutes to the nuisance problems caused by the street sex trade, if not more.

A Toronto police officer identified the source of the problem as male customers.

As a police officer, for the most part I consider females as victims. This problem involves men who come down and create a demand, and young people who are involved in drugs and have no other alternative. . . (15:22)

In spite of the consensus that poverty, abuse and neglect propel young women and girls into prostitution and that viable alternatives are required to assist them to leave the street, witnesses differed as to whether tougher criminal law measures are needed to deal with the continued nuisance problems of street solicitation.

Witnesses appearing before the Committee identified or described few *specific programs* in operation for prostitutes. Many expressed knowledge of some programs in their city or province but they were unaware of who delivered the programs, the type of support and services offered, or the source of funding.

However, in view of the multiple problems and needs of street prostitutes, witnesses suggested a host of *program areas* that could be created, funded and/or expanded. They included counselling programs oriented to the specific needs of sexual abuse survivors; treatment services dealing with alcohol and drug dependency; and education/career training programs. Some suggested that programs should be culturally sensitive (e.g., cognizant of differences in background and needs) and non-coercive (e.g., respectful of the right of clients to make choices). Others stressed the importance of programs that take a holistic approach to street prostitutes' problems. This type of program incorporates treatment, counselling, legal services, education, job training and life skills into its service delivery model.

What are the nature and scope of services available to prostitutes in Canada? Representatives from one service agency, Prostitutes And Other Women for Equal Rights (POWER), appeared before the Committee. POWER is a non-profit, community-base organization located in the core area of Winnipeg. It works exclusively with prostitutes and offers services specifically designed for them. At the time of appearing, POWER had adopted in centre with a "holistic" approach to service

faire la transition entre la rue et un mode de vie plus sain et plus stable. Des témoins ont déclaré que les clients et les souteneurs profitent de la situation défavorisée, au plan social et économique, dans laquelle se trouvent les jeunes filles et les femmes qui croient n'avoir pas d'autres solutions que de vendre des services sexuels dans la rue. Les clients contribuent tout autant, sinon plus que les prostituées à la nuisance due au commerce des activités sexuelles dans la rue.

Selon un agent de police de Toronto, ce sont les clients du sexe masculin qui sont à l'origine du problème.

En tant qu'agent de police, je considère que les femmes sont en grande partie les victimes. Les hommes interviennent en créant la demande et les jeunes droguées n'ont pas d'autres choix . . . (15:22)

Même si la majorité des témoins s'entendent à dire que la pauvreté, la violence et la négligence incitent les jeunes femmes et filles à se livrer à la prostitution et qu'il faut trouver des solutions de rechange viables pour les aider à quitter la rue, les opinions diffèrent quant à la nécessité de renforcer les dispositions du droit pénal pour supprimer la nuisance constante que représente la sollicitation de rue.

Les témoins qui ont comparu devant le Comité ont mentionné peu de *programmes précis* en place à l'intention des prostituées. Bon nombre d'entre eux ont dit qu'ils avaient entendu parler de certains programmes en vigueur dans leur ville ou dans leur province, mais ils ne savaient ni qui offrait ces programmes, ni le genre d'aide et de services étaient offerts ni la source de financement.

Toutefois, compte tenu de la multitude de problèmes et de besoins des prostituées de rue, des témoins ont proposé une kyrielle de *secteurs* dans lesquels on pourrait créer, financer ou accroître des programmes. Ils ont mentionné notamment des programmes de counselling axés sur les besoins précis des victimes d'actes d'agression sexuelle, des services de traitement destinés aux alcooliques et aux toxicomanes et des programmes de formation générale ou professionnelle. Certains d'entre eux ont déclaré que les programmes devraient tenir compte des besoins culturels des clients (c.-à-d., les différences de milieu et de besoins) et être non contraignants (c.-à-d., respecter le droit des clients de faire des choix). D'autres ont souligné l'importance de programmes qui abordent de façon holistique les problèmes des prostituées de rue. Le modèle de prestation de services de ce genre de programme se fonde sur l'intégration du traitement, du counselling, des services juridiques et de la formation scolaire, professionnelle et en dynamique de la vie.

Quelles sont la nature et la portée des services offerts aux prostituées au Canada? Des représentantes de Prostitutes and Other Women for Equal Rights (POWER) ont comparu devant le Comité. POWER est un organisme communautaire sans but lucratif situé au centre-ville de Winnipeg. Il s'occupe exclusivement des prostituées et offre des services conçus précisément à leur intention. À l'époque où ce groupe a comparu devant le Comité, il offrait une halte-services et



delivery; that is, the organization provided a range of support services for drug abuse, health problems, conflicts with the law, and joblessness. POWER's clients were comparable to the street prostitutes identified in the Department of Justice research with one exception—over one-third were Native or Metis.

Mary Jane Bennett from POWER described its clients to the Committee.

I want to refer to the statistics about the type of women we work with; 56 per cent of our target group began prostitution under the age of majority, 78 per cent have been either sexually or physically assaulted while working the streets, 41 per cent were raised outside their natural family, 35 per cent have been raised in the child welfare system, 75 per cent have never attended high school, 94 per cent use drugs and/or alcohol to cope with life, 35 per cent are Native or Metis and 77 per cent support other adults. . Statistics like that tell you the group we are dealing with—it is a poverty issue. (20:4, 20:15)

Ms. Bennett concluded her description by asking: "How is toughening up a law to deal with a poverty issue an appropriate response?"

In its third annual report, released in March 1990, POWER announced that the drop-in centre had closed on the 14th of that month because of provincial government cutbacks in program funding. This is an increasingly common experience for community groups that must rely on annual funding from government.

Other programs for prostitutes were examined in a Canada-wide survey of social agencies conducted by the Department of Justice. The survey results have been incorporated into a directory (unpublished at this time) containing information on the characteristics (e.g., gender, age) of the clients who seek the services of each agency, the type of services provided, the number of prostitutes who were clients (if records are kept), and how clients are referred to the agency. Seventy-six agencies responded to the survey. One-half reported that, because anonymity is an essential component of their programs, they did not keep data on the number of prostitutes to whom they provided services. Of those agencies that do so, 62 per cent had helped fewer than 30 prostitutes; 25 per cent had helped between 50 and 75; and 14 per cent had helped more than 100. Only one agency reported that its client group consisted solely of prostitutes.

As indicated earlier, among the critical program needs of street prostitutes, witnesses identified education, work skills development, mental and physical health care, and alcohol and drug abuse treatment. The majority of agencies surveyed

selon une méthode «holistique»; autrement dit, l'organisme offrait un éventail de services d'aide en matière de toxicomanie, de problèmes de santé, d'information juridique et de chômage. Les clientes de POWER étaient comparables aux prostituées de rue désignées dans le document de recherche du ministère de la Justice, à une exception près: plus d'un tiers d'entre elles étaient des autochtones ou des Métis.

Mary Jane Bennett, représentante de POWER, a décrit la clientèle de son organisme au Comité.

J'aimerais vous donner quelques statistiques sur le genre de femmes avec lesquelles nous travaillons: 56 p. 100 se sont lancées dans la prostitution alors qu'elles étaient mineures, 78 p. 100 ont été victimes de harcèlement sexuel ou physique alors qu'elles travaillaient dans la rue, 41 p. 100 ont été élevées en dehors de leur famille naturelle, 35 p. 100 ont été élevées par l'assistance sociale, 75 p. 100 ne sont jamais allées à l'école secondaire, 94 p. 100 consomment des stupéfiants ou de l'alcool pour faire face à la vie, 35 p. 100 sont autochtones ou Métis et 77 p. 100 ont d'autres adultes à charge . . . Ces statistiques vous éclairent sur notre clientèle. De toute évidence, il s'agit d'un problème issu de la pauvreté. (20:4, 20:15)

M<sup>me</sup> Bennett a conclu son intervention sur la remarque suivante: «Ce n'est pas en appliquant la loi dans toute sa rigueur qu'on va régler adéquatement un problème de pauvreté.»

Dans son troisième rapport annuel, publié en mars 1990, POWER a annoncé que la halte-services avait fermé le 14 du même mois en raison des coupures imposées par le gouvernement provincial dans le financement des programmes. Cette situation est très fréquente pour les groupes communautaires qui sont tributaires des fonds que leur alloue annuellement le gouvernement.

D'autres programmes à l'intention des prostitués ont fait l'objet d'un examen lors d'une enquête nationale sur les organismes sociaux effectuée par le ministère de la Justice. Les résultats de l'enquête ont été compilés dans un répertoire (non publié jusqu'ici) où l'on trouve des renseignements sur les caractéristiques (par ex., sexe, âge) de la clientèle qui fait appel aux services de chaque organisme, le genre de services offerts, le nombre de prostitués clients (s'il existe des registres), et la façon dont les clients sont renvoyés à l'organisme. Soixante-seize organismes ont participé à l'enquête. La moitié d'entre eux ont déclaré que, puisque l'anonymat constituait un élément crucial de leurs programmes, ils n'avaient aucune donnée sur le nombre de prostitués faisant appel à leurs services. Quant à ceux qui tenaient des registres, 62 p. 100 avaient aidé moins de 30 prostitués, 25 p. 100 en avaient aidé entre 50 et 75 et 14 p. 100 en avaient aidé plus de 100. Un seul organisme a déclaré que sa clientèle était composée uniquement de prostitués.

Comme nous l'avons dit plus tôt, parmi les programmes cruciaux qu'il convient d'adopter pour répondre aux besoins des prostituées de rue, des témoins ont mentionné l'éducation, le perfectionnement des compétences



by the Department of Justice reported that they offer counselling services (90 per cent) and referrals to other agencies (80 per cent). Less than one-half (47 per cent) offer employment and pre-employment counselling. One-third (33 per cent) reported providing addiction counselling; 34 per cent provide emergency food; and 32 per cent provide emergency shelter. Less than one-quarter (22 per cent) supply emergency funds. Educational and vocational training is offered by 16 per cent of the agencies and 8 per cent offer court liaison services.

Few of the agencies surveyed had a holistic approach to service provision. Over one half of them reported difficulties in assisting street prostitutes because services were lacking, non-existent or overburdened.

Agency funding comes from all levels of government as well as other sources. Sixty-seven percent of the agencies reported receiving provincial government contributions, while the federal government was a source of funds for 38 per cent; 33 per cent received moneys from municipal and/or regional government, 32 per cent were funded by the United Way and 21 per cent reported funding from donations and fund-raising.

Responses to the Department of Justice survey were split somewhat evenly on whether there is a need for specific agencies to address the problems of prostitutes. One-half of the agencies favoured this approach, arguing that prostitutes require special support. Of these agencies, 15 per cent indicated that, in their view, prostitutes were reluctant to seek assistance from traditional, non-specific agencies where they might not fit in. Less than one-half (45 per cent) of the agencies were not in favour of programs targeted specifically to prostitutes. They view prostitution as a symptom of other problems that are common to those in crisis.

Even so, survey respondents agreed that in large cities where prostitution is a problem, such as Toronto and Vancouver, prostitutes tend not to turn to traditional services for assistance so that services directed specifically to prostitutes are required. Respondents noted that for agencies to be effective, they must be structured according to the lifestyle of street prostitutes. That is, they must be accessible (e.g. open 24 hours a day), be anonymous, have street outreach workers to bring prostitutes into the agency, be staffed by professionals who understand the prostitutes' lifestyle and needs, and have programs which are seen as viable by the clients.

To sum up, though all but one of the 76 agencies in the Department of Justice survey sample offer services to a nonspecific client group, one-half of the respondents expressed concerns about programs that mix prostitutes with

professionnelles, les soins de santé mentale et physique et le traitement de l'alcoolisme et de la toxicomanie. La majorité des organismes ayant participé à l'enquête du ministère de la Justice ont déclaré qu'ils offraient des services de counselling (90 p. 100) et d'orientation vers d'autres organismes (80 p. 100). Moins de la moitié d'entre eux (47 p. 100) offraient des services de counselling d'emploi et préalables à l'emploi. Un tiers (33 p. 100) des déclarants offraient des services de counselling en matière de toxicomanie, 34 p. 100 fournissaient une aide alimentaire d'urgence et 32 p. 100, des logements d'urgence. Moins d'un quart des organismes (22 p. 100) fournissaient des fonds d'urgence. Une formation générale et professionnelle était assurée par 16 p. 100 d'entre eux, tandis que 8 p. 100 offrent des services de liaison avec les tribunaux.

Une faible proportion des organismes visés par l'enquête adoptait une méthode holistique de prestation de services. Plus de la moitié d'entre eux ont déclaré avoir des difficultés à aider les prostitués de rue en raison d'une pénurie de services ou d'une demande excessive.

Le financement de ces organismes provient de tous les niveaux de gouvernement ainsi que d'autres sources. Soixante-sept pour cent d'entre eux ont déclaré recevoir des contributions des autorités provinciales, tandis que le gouvernement fédéral constituait une source de financement pour 38 p. 100 d'entre eux; 33 p. 100 recevaient des fonds des autorités municipales ou régionales, ou les deux, 32 p. 100 étaient financés grâce à la campagne Centraide et 21 p. 100, grâce à des dons et des campagnes de souscription.

Parmi les réponses fournies à l'enquête du ministère de la Justice, les avis étaient partagés presque équitablement quant à l'utilité de créer des organismes spécialisés chargés de s'attaquer aux problèmes des prostitués. La moitié des organismes étaient favorables à cette idée, convaincus que les prostitués ont besoin d'une aide spéciale. Parmi eux, 15 p. 100 ont déclaré que, à leur avis, les prostitués hésitaient à demander de l'aide auprès d'organismes traditionnels non spécialisés dont ils ou elles se sentaient exclus. Moins de la moitié des organismes (45 p. 100) ne recommandaient pas l'adoption de programmes précisément axés sur les besoins des prostitués. Selon eux, la prostitution est le symptôme d'autres problèmes communs à toutes les personnes qui sont en situation de crise.

Malgré tout, les déclarants sont convenus que dans les grandes villes où la prostitution pose problème, comme Toronto et Vancouver, les prostitués ne font pas appel aux services d'aide traditionnels, de sorte qu'il convient de créer des services précisément à leur intention. Les déclarants ont signalé que, pour être efficaces, ces organismes doivent être organisés en fonction du mode de vie des prostitués de rue. Autrement dit, ils doivent être accessibles (par ex., être ouverts 24 heures sur 24), être anonymes, employer des gens qui vont dans la rue chercher les prostitués pour les ramener à l'organisme, être dotés de professionnels qui comprennent le mode de vie et les besoins des prostitués et appliquer des programmes que leurs clients jugent pratiques.

En résumé, même si, à une exception près, les 76 organismes de l'échantillon utilisé pour l'enquête du ministère de la Justice offrent des services à une clientèle générale, la moitié des déclarants ont exprimé des



other clients. According to their experience, these respondents believed that the marginal status of prostitutes deterred them from seeking services from traditional agencies. This was reported to be the situation in Toronto and Vancouver. Many agencies reported that they either do not offer the range of services to meet the multiple needs of prostitutes or that competing demands for their services make it difficult for them to assist this client group.

The program needs of prostitutes are complex. Given the influence of Background experiences, the need for preventive measures to respond to abuse, neglect and poverty is self-evident. Social welfare agencies and the education system are the obvious institutions to develop and provide such measures to those at risk.

Although there are a number of programs currently operating across Canada, with few exceptions, they are not designed specifically to meet the service needs of street prostitutes. Holistic programs that integrate education, counselling, treatment, job training, and life skills are called for. They must be accessible and must also facilitate positive changes for those who choose alternatives to the street.

## RECOMMENDATION 1

The Committee recommends that the departments responsible for justice, health and welfare, and employment, at all levels of government, develop programs to provide start-up and core funding to community-based agencies providing integrated, holistic programs accessible to male and female prostitutes wishing to leave the street solicitation trade and responsive to their needs.

## VIII. POSSIBLE CHANGES REQUIRED IN THE LAW AND POLICE PRACTICE

### A. Amendment of the *Identification of Criminals Act*

During his appearance before the Committee on November 7, 1989, Superintendent Jim Clark of the Morality Bureau of the Metropolitan Toronto Police testified that there was a need to amend the *Criminal Code* to change the offence of street solicitation from one strictly punishable on summary conviction to one where the Crown has the option of proceeding with the charge either as a summary conviction offence or as a more serious indictable offence. From his perspective—one shared by representatives of certain police forces and other witnesses appearing before the Committee—this categorization of street solicitation as a so-called Crown option, or “hybrid offence,” would enable

préoccupations à l'égard des programmes offerts à la fois à des prostitués et à d'autres clients. D'après leur expérience, ces organismes estiment que la marginalité des prostituées les empêche de faire appel aux services des organismes traditionnels. On a fait état de cette situation à Toronto et à Vancouver. Bon nombre d'organismes ont déclaré ou bien qu'ils n'offraient pas l'éventail de services requis pour répondre aux multiples besoins des prostitués, ou bien qu'il leur était difficile d'aider ce groupe client en raison de la forte demande de la part d'autres gens à l'égard de leurs services.

Les besoins des prostitués en matière de programmes sont complexes. Compte tenu de l'influence des expériences dans le milieu d'origine, il est évident qu'il faut prendre des mesures préventives face aux mauvais traitements, à la négligence et à la pauvreté. Les organismes d'aide sociale et le système d'éducation sont les institutions qu'il faut manifestement développer dans cette optique.

Même s'il existe actuellement certains programmes en vigueur dans le pays, à quelques rares exceptions, ils ne sont pas conçus précisément pour répondre aux besoins de services des prostitués de rue. Il faut mettre sur pied des programmes holistiques offrant une combinaison de services d'éducation, de counselling, de traitement, de formation professionnelle et de dynamique de la vie. Ces programmes doivent être accessibles et offrir des solutions concrètes pratiques à ceux et celles qui veulent cesser de travailler dans la rue.

## RECOMMENDATION 1

Le Comité recommande que les ministères responsables de la justice, de la santé et du bien-être social et de l'emploi, à tous les niveaux de gouvernement, élaborent des programmes en vue de fournir des fonds de démarrage et du financement de base aux organismes communautaires offrant des programmes holistiques intégrés, à l'intention des prostitués des deux sexes désireux de renoncer au commerce de la sollicitation de rue, et susceptibles de répondre à leurs besoins.

## VIII. MODIFICATIONS ÉVENTUELLES REQUISES DANS LA LÉGISLATION ET LES MÉTHODES POLICIÈRES

### A. Modification de la *Loi sur l'identification des criminels*

Lorsqu'il a comparu devant le Comité le 7 novembre 1989, le surintendant Jim Clark, du Bureau des mœurs de la Police de la communauté urbaine de Toronto, a déclaré qu'il fallait modifier le *Code criminel*, de façon à ce que la sollicitation de rue ne soit plus une infraction strictement punissable sur déclaration sommaire de culpabilité, mais que la Couronne ait le choix de la considérer comme telle ou comme un acte criminel plus grave. À son avis—que partageaient les représentants de certains corps policiers et d'autres témoins entendus par le Comité—si la sollicitation de rue était classée parmi les infractions dites «mixtes», soit celles à l'égard desquelles la Couronne peut exercer une



police to fingerprint and photograph suspects. Superintendent Clark said this would help police to locate out-of-town runaways aged 13-15 who were engaged in prostitution and to clear the large backlog of outstanding arrest warrants against prostitutes, who have been able to use false identities with impunity.

Subsequent witnesses from various police forces focused principally upon this backlog of warrants facing their departments and the concomitant administrative value of having the offence classification changed to give the Crown the option of proceeding by indictment.

Still other witnesses told the Committee of incidents where names and addresses of innocent people were used by individuals charged under section 213. Chief Robert J. Stewart, member of the Law Amendments Committee, Canadian Association of Chiefs of Police, provided the Committee with an illustration of this problem when he said:

"I would like to impress upon you the importance of proper identification. It is not uncommon for us to have warrants issued in the name of legitimate citizens who have either lost their identification or have had their names taken from directories or phone books. On one occasion a warrant for soliciting was issued for a young woman whose identification had been stolen. The woman only became aware of this when she was turned down for a job application because of the existing warrant. There are many cases of similar situations in the files". (18:9)

At present, the police cannot fingerprint or photograph those charged under section 213 of the *Criminal Code* because the penalty is strictly summary. Were it indictable, the operative statute that enables police to process offenders in this way—the *Identification of Criminals Act*—would come into play. That statute provides for the fingerprinting and photographing of any "person who is in lawful custody, charged with, or under conviction of, an indictable offence. . ."

For the purposes of the *Identification of Criminals Act* an "indictable offence" is not only one which is strictly an indictable offence (such as living on the avails of a prostitute), it can also be a hybrid offence. This requires further explanation.

Under the *Criminal Code*, there are three types of offences: 1) those, like street solicitation, which are strictly punishable on summary conviction; 2) those which are strictly punishable on indictment (the more serious offences and including almost all violent offences), and, 3) those which are "dual procedure" or "hybrid" offences, where the Crown chooses at the time of the accused's first court appearance (the "arraignment") whether the charge will be proceeded with summarily or indictably.

option, cela permettrait à la police de prélever des empreintes digitales et de photographier les suspects. Le surintendant Clark a déclaré que cela aiderait la police à retrouver les enfants fugueurs âgés de 13 à 15 ans qui se livrent à la prostitution, et de rattraper l'énorme retard des mandats d'arrêt en suspens prononcés contre des prostituées qui ont réussi à se cacher impunément derrière une fausse identité.

D'autres témoins, représentant divers services de police, ont insisté principalement sur cette accumulation de mandats en attente au sein de leurs services, précisant qu'il serait utile, à des fins administratives, de modifier la classification de cette infraction afin de permettre à la Couronne de procéder par acte d'accusation.

Comme l'ont signalé d'autres témoins au Comité, il est arrivé que le nom et l'adresse de gens innocents aient été utilisés par des personnes inculpées aux termes de l'article 213. Le chef Robert J. Stewart, membre du comité des modifications à la loi de l'Association canadienne des chefs de police, a illustré de la façon suivante ce problème devant le Comité:

Je voudrais insister sur la nécessité d'une identification efficace. Il n'est pas rare qu'un mandat porte le nom d'un honnête citoyen qui a perdu ses papiers d'identité, ou dont le nom a été relevé dans un annuaire. Un jour, un mandat pour racolage a été émis contre une jeune femme qui s'était fait voler ses papiers d'identité. Elle s'en est rendu compte lorsqu'on lui a refusé un emploi à cause de ce mandat. On trouverait de nombreux cas semblables dans nos dossiers. (18:9)

À l'heure actuelle, la police ne peut ni prendre les empreintes digitales ni photographier les personnes accusées aux termes de l'article 213 du *Code criminel* puisque cette infraction est uniquement punissable sur déclaration sommaire de culpabilité. Si elle était considérée comme un acte criminel, la loi en vigueur qui permet à la police de poursuivre les contrevenants de cette façon—la *Loi sur l'identification des criminels*—s'appliquerait. Selon cette loi, il est possible de prendre les empreintes digitales et de photographier quiconque est en état d'arrestation, accusé ou reconnu coupable d'un acte criminel.

Aux fins de la *Loi sur l'identification des criminels*, un «acte criminel» ne constitue pas simplement un acte criminel (par ex., vivre des produits de la prostitution), mais il peut s'agir également d'une infraction mixte. Quelques explications s'imposent.

En vertu du *Code criminel*, il existe trois catégories d'infractions: 1) celles qui, comme la sollicitation de rue, sont strictement punissables sur déclaration sommaire de culpabilité; 2) celles qui sont strictement punissables par voie de mise en accusation (les infractions les plus graves et comprenant presque tous les actes de violence) et 3) les infractions dites «à double procédure» ou «mixtes», à l'égard desquelles la Couronne choisit, lors de la première comparution du prévenu devant le tribunal (l'«interpellation») d'instruire l'affaire en procédant par déclaration sommaire de culpabilité ou par acte d'accusation.



All hybrid offences are deemed to be indictable until the Crown indicates it has elected to proceed by way of summary conviction. This is ordinarily done, on the record, at the arraignment. This presumption continues only until then, however, and the presiding judge is under no obligation to elicit the Crown's intentions in this regard. It is incumbent upon the prosecutor to announce these in open court, before the accused enters a plea. If the prosecutor does not do so, and if the judge does nothing to elicit this election from the Crown, then the judge is entitled to presume that the Crown wants to proceed by way of summary conviction; thenceforth, the charge will be dealt with in that way.

It should be noted that, although the Crown's election is usually made in open court, the prosecutor sometimes informs the accused or his or her lawyer (verbally or in writing) that the charge will be proceeded with by way of summary conviction. If the prosecutor's decision is made far enough in advance of the arraignment, the accused will not have to be fingerprinted or photographed because the offence has ceased to be "indictable".

At first glance, the obvious way to accommodate the preferences of Police Force witnesses would be to make street solicitation a hybrid offence. According to witnesses sympathetic to the plight of those who are forced to prostitute themselves, however, this would subject prostitutes to the substantially increased penalties available to the sentencing judge, should the Crown elect to proceed by way of indictment. Research completed by the Department of Justice revealed that comparatively few customers were charged after the enactment of Bill C-49.

To a large extent, the option of making street solicitation a hybrid offence is no more than an academic exercise because, as one police force witness said, the objective is to be able to use identification procedures, which is a purely administrative and not a punitive goal. Even if the intention were to encourage heavier penalties, it is not clear that the courts would impose them. Though the Department of Justice research found that prostitutes, even those who had no criminal or related record, received harsher sentences than customers, it does not necessarily follow that the penalties would suddenly become more punitive.

The classification of offences determines far more than penalties and identification. It also affects most of the pre- and post-charge procedures that apply under the *Criminal Code*, including: the powers of citizens and the police to arrest without an arrest warrant; eligibility for bail and the circumstances in which the offender can be granted it; the mode and forum of trial and the routing of the accused through the court system; the appeal procedure employed by the Crown or accused; and the period a convicted person must wait before being eligible for a pardon.

Toutes les infractions mixtes sont présumées être des actes criminels tant que la Couronne ne déclare pas qu'elle a décidé de procéder par déclaration sommaire de culpabilité. Cela se fait en général lors de l'interpellation. Cette présomption n'existe que jusqu'à ce moment-là, toutefois, et le juge n'est pas tenu de déterminer les intentions de la Couronne à cet égard. Il incombe au procureur de les annoncer en pleine audience, avant que le prévenu déclare s'il plaide coupable ou non coupable. Si le procureur de la Couronne ne le fait pas et si le juge ne fait rien pour déterminer la procédure qu'a choisie la Couronne, ce dernier est en droit de présumer que celle-ci souhaite procéder par voie de déclaration sommaire de culpabilité; par conséquent, l'affaire sera instruite en suivant cette procédure.

Il convient de signaler que, même si la Couronne choisit généralement la procédure en pleine audience, le procureur informe parfois le prévenu ou son avocat (verbalement ou par écrit) que le juge instruira l'affaire par voie de déclaration sommaire de culpabilité. Si le procureur prend sa décision suffisamment tôt avant l'interpellation, le prévenu sera dispensé des empreintes digitales ou de la photographie puisque l'infraction ne sera plus présumée être un «acte criminel».

A première vue, pour répondre aux préoccupations exprimées par les témoins représentant les services de police, il suffirait manifestement de faire de la sollicitation de rue une infraction mixte. Selon certains témoins sensibles à la situation des personnes qui sont obligées de se prostituer, toutefois, les prostitués seraient alors passibles de se voir imposer des peines beaucoup plus sévères par le juge qui prononce la sentence, si la Couronne décidait de procéder par acte d'accusation. Les recherches effectuées par le ministère de la Justice ont révélé que relativement peu de clients ont été inculpés après l'entrée en vigueur du projet de loi C-49.

Dans une grande mesure, la recommandation de faire de la sollicitation de rue une infraction mixte est purement d'intérêt théorique du fait que, comme l'a déclaré l'un des policiers qui ont témoigné, l'objectif poursuivi est strictement administratif et non punitif puisqu'il s'agit essentiellement de pouvoir utiliser les méthodes d'identification. Même si l'objectif était de favoriser des sanctions plus lourdes, il n'est pas évident que les tribunaux les infligeraient. Bien que l'enquête du ministère de la Justice ait révélé que les prostitués, même ceux qui n'ont ni casier judiciaire ni dossier connexe, se voient infliger des sentences plus sévères que leurs clients, il ne s'ensuit pas automatiquement que les sanctions deviendraient d'un seul coup plus punitives.

La classification des infractions n'influe pas uniquement sur les sanctions et l'identification. Elle touche également la plupart des procédures antérieures et postérieures à l'inculpation prévues dans le *Code criminel*, et notamment: les pouvoirs des citoyens et de la police d'arrêter une personne sans mandat; l'admissibilité à la caution et les conditions dans lesquelles elle peut être accordée au contrevenant; la forme et l'instance du procès et l'acheminement du prévenu dans le système judiciaire; la procédure d'appel utilisée par la Couronne ou le prévenu et la période pendant laquelle une personne reconnue coupable doit attendre avant d'être admissible à un recours en grâce.



To avoid any possibility of foreseeable hardships (such as increased penalties or more onerous bail requirements) that might result from a decision to proceed by indictment and to avoid criticisms that the amendment was made for the unworthy reason of more efficient police administration, Parliament would do well to consider amending the *Identification of Criminals Act* to include section 213 as it is now formulated. Thus, section 213 would be an express exception to the requirement that identification procedures attend only indictable offences.

This immediately raises concern that such an amendment might be said to be in violation of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*—particularly section 15, dealing with equality rights. It is the Committee's view, however, that such arguments would not succeed in rendering the suggested amendment unconstitutional.

Admittedly, there have been very few Supreme Court of Canada interpretations of section 15 and, as a consequence, it is difficult to be precise about the concept of equality it embodies. It seems clear, however, that at a minimum an applicant seeking to have the amendment struck down on the basis of section 15 would have to establish that he or she was being subjected to adverse distinctive treatment that was unacceptable when measured by current social standards.

The Committee believes the applicant would fail because the amendment would require prostitutes and customers alike to be processed under the *Identification of Criminals Act*. Furthermore, the Committee believes that the amendment would be a measured and proportionate response which properly balanced the right of those charged to be dealt with fairly and equitably with the objective of effective law enforcement designed to diminish, if not eradicate, the nuisance effects of street solicitation. It would also go some way in eliminating the impact of the use of false identities on innocent people. Identification procedures are not overly intrusive, do not harm or degrade the individual and, because the penalty would remain summary, the person charged would not be put in jeopardy to the same extent as if the charge were hybrid.

## RECOMMENDATION 2

The Committee recommends that the *Identification of Criminals Act* be amended to allow for the finger-printing and photographing of those charged under section 213 of the *Criminal Code*, whether as prostitutes or as customers.

### B. Police Seizure of Vehicles without Warrant, as an Incident of an Arrest pursuant to Section 213

#### 1. The Law of Arrest

Several provincial and federal statutes, in addition to the *Criminal Code*, bestow arrest powers on the police. The powers of arrest in the Code, however, are the ones resorted to most frequently.

S'il veut prévenir toute éventualité de difficultés prévisibles (comme des sanctions plus lourdes ou des conditions de liberté sous caution plus strictes) pouvant découler de la décision de procéder par acte d'accusation, et éviter d'être critiqué parce que la modification vise l'objectif peu louable d'accroître l'efficacité des services de police, le Parlement aurait intérêt à envisager de modifier la *Loi sur l'identification des criminels* en vue d'y inclure l'article 213 sous sa forme actuelle. L'article 213 ferait exception à l'exigence voulant que les méthodes d'identification ne s'appliquent qu'aux actes criminels.

Il y a lieu de craindre que cette modification ne soit déclarée contraire à la *Charte canadienne des droits et libertés*—et surtout à l'article 15, portant sur les droits à l'égalité. Le Comité estime toutefois que ces arguments ne suffiront pas à rendre la modification proposée anticonstitutionnelle.

Il est un fait que la Cour suprême du Canada a interprété l'article 15 en de très rares occasions et que, en conséquence, il est difficile de définir avec précision le principe d'égalité qu'il renferme. Il semble toutefois évident qu'un demandeur désireux de faire rejeter la modification en invoquant l'article 15 devrait pour le moins prouver qu'il ou elle a fait l'objet d'un traitement discriminatoire néfaste, inacceptable en fonction des normes sociales en vigueur.

Le Comité estime que le demandeur n'obtiendrait pas gain de cause puisque, en vertu de la modification, les prostitués et leurs clients devraient être sujets à la *Loi sur l'identification des criminels*. En outre, le Comité est d'avis que la modification constitue une réponse adéquate et juste qui concilie convenablement le droit des prévenus à un procès juste et équitable et l'objectif de l'application efficace de la loi en vue de diminuer, sinon supprimer totalement, la nuisance publique que représente la sollicitation dans les rues. Cela permettrait en outre d'amoinrir les répercussions d'une utilisation frauduleuse de l'identité de gens innocents. Les procédés d'identification ne constituent pas une ingérence excessive, ne sont ni néfastes ni dégradants pour la personne et, puisque la peine resterait sommaire, l'inculpé ne risquerait pas autant que si l'inculpation était une infraction mixte.

## RECOMMANDATION 2

Le Comité recommande de modifier la *Loi sur l'identification des criminels* pour permettre la prise d'empreintes digitales et la photographie des personnes inculpées aux termes de l'article 213 du *Code criminel*, qu'il s'agisse des prostitués ou de leurs clients.

### B. Saisie de véhicules par la police sans mandat, dans le cadre d'une arrestation en conformité de l'article 213

#### 1. Les dispositions législatives concernant les arrestations

Plusieurs lois fédérales et provinciales, outre le *Code criminel*, confèrent des pouvoirs d'arrestation à la police. Les dispositions du Code sont toutefois les plus fréquemment utilisées.



Although police are certainly given the authority to arrest when the offence is strictly summary, the *Criminal Code* encourages the use of alternatives for less serious offences, for example, where the primary objective of arrest is to compel the offender's attendance in court. However, if the police officer has concerns that alternatives would not be in the public interest, arrest is acceptable for less serious indictable, hybrid and summary conviction offences. The principal reasons set out in the Code for making an arrest in these circumstances are "the need to . . . establish the identity of the person, . . . secure or preserve evidence of or relating to the offence, or . . . prevent the continuation or repetition of the offence or the commission of another offence."

Additional *Criminal Code* provisions give the police power to arrest for actual or anticipated breaches of the peace, even though that phrase is not defined in the Code. These provisions are rooted in the early English common law and were designed to give the police considerable latitude in the maintenance of public order.

Although breach of the peace is not an offence *per se*, there are two hybrid offences in the *Criminal Code* amounting to breaches of the peace, which are: 1) causing a disturbance in public by fighting, screaming, shouting, swearing, singing or using insulting or obscene language; and 2) committing mischief by obstructing, interrupting or interfering with any person in the lawful use, enjoyment or operation of property. These offences lend a large measure of authority to the police in circumstances where public order and tranquillity are being disrupted or threatened.

In addition to these expansive powers of arrest, the ability of the police to stop vehicles at random, even for virtually no reason, has recently been recognized by the Supreme Court of Canada. Even prior to this ruling, organized spot checks for impaired drivers and mechanical fitness were permitted; both of these were stop situations which proceeded from some prior basis, even if that basis was the fact of the roadblock itself and not anything unusual about the vehicle or the manner in which it was driven.

As a result, the police have a wide variety of means to quell potential or actual disruptions of the peace and to prevent the continuation or repetition of crimes that might lead to such disruptions. Whether the police are empowered to seize motor vehicles as an incident of an arrest in these circumstances will next be considered.

## 2. Seizure of Motor Vehicles as an Incident of Arrest Without Warrant

A few provisions in the *Criminal Code* allow the police to search without a search warrant and seize certain kinds of personal property under particular circumstances. Section 101, for example, provides that:

Même si la police a sans nul doute le pouvoir d'arrêter une personne s'il s'agit d'une infraction strictement passible de déclaration sommaire de culpabilité, le *Code criminel* préconise le recours à d'autres solutions pour des infractions moins graves, par exemple si l'arrestation a pour objectif essentiel d'obliger le contrevenant à se présenter devant le tribunal. Toutefois, si l'agent de police craint que les solutions de rechange ne servent pas l'intérêt public, l'arrestation est acceptable dans le cas d'infractions moins graves, qu'il s'agisse d'actes criminels, d'infractions mixtes ou sommaires. Les principaux motifs énoncés dans le Code pour procéder à une arrestation dans ces conditions sont la nécessité de « . . . établir l'identité de la personne, . . . d'obtenir ou de protéger les preuves de l'infraction, ou en rapport avec celle-ci, ou . . . d'empêcher la poursuite ou la répétition de l'infraction ou la perpétration d'une autre infraction. »

D'autres dispositions du *Code criminel* autorisent la police à procéder à des arrestations en cas d'atteintes, réelles ou prévues, à la paix publique, même si cette phrase n'est pas définie dans le Code. Ces dispositions ont leur origine dans le premier droit coutumier anglais et elles visaient à donner à la police une grande marge de manoeuvre pour faire respecter l'ordre public.

Même si l'atteinte à la paix publique n'est pas une infraction *en soi*, il existe dans le *Code criminel* deux infractions mixtes considérées comme des atteintes à la paix publique, à savoir: 1) faire du tapage en public en se battant, en criant, vociférant, jurant, chantant ou employant un langage insultant ou obscène et 2) commettre un méfait en empêchant, interrompant, ou gênant une personne dans l'emploi, la jouissance ou l'exploitation légitime d'un bien. Ces infractions confèrent de vastes pouvoirs à la police dans les circonstances où l'ordre public et la tranquillité sont troublés ou menacés.

Outre ces vastes pouvoirs d'arrestation, la Cour suprême du Canada a reconnu dernièrement le pouvoir de la police d'intercepter des véhicules au hasard, même sans véritable motif. Avant que la Cour ne rende cette décision, la police était autorisée à effectuer des contrôles au hasard pour vérifier les facultés des conducteurs et l'état des véhicules; dans les deux cas, ces interceptions découlaient d'un événement antérieur, même s'il s'agissait du barrage routier lui-même et non d'un incident inhabituel concernant le véhicule ou la façon dont il était conduit.

En conséquence, la police dispose d'un vaste éventail de moyens pour réprimer les causes réelles ou éventuelles de perturbation de la paix publique et pour prévenir la poursuite ou la répétition des délits susceptibles d'entraîner de telles perturbations. Nous allons voir maintenant si la police est habilitée à saisir des véhicules à moteur dans le cadre d'une arrestation effectuée dans ces circonstances.

## 2. Saisie de véhicules à moteur dans le cadre d'une arrestation sans mandat

Quelques dispositions du *Code criminel* permettent à la police de perquisitionner sans mandat et de saisir certaines catégories de biens personnels dans des circonstances particulières. Ainsi, l'article 101 porte ce qui suit:



Whenever a peace officer believes on reasonable grounds that an offence is being committed or has been committed against any of the provisions of this Act relating to prohibited weapons, restricted weapons, firearms or ammunition, he may search, without warrant, a person or vehicle, or place or premises other than a dwelling-house, and may seize anything by means of or in relation to which he believes on reasonable grounds the offence is being committed or has been committed.

The ability to search and seize in these circumstances does not depend on a prior arrest having been made. Such provisions as section 101 are, however, statutory exceptions to the common law. At common law, there is no police right to seize without warrant personal property, such as a motor vehicle in the possession of the person arrested, in order to obtain evidence of the commission of the offence. Only where such seizure is incidental to an arrest will it be sanctioned by the common law. Even then, warrantless seizures will be tolerated in only the most exceptional circumstances; the Supreme Court of Canada insists that searches should be made pursuant to a search warrant, except where an emergency, such as the imminent destruction of evidence, prevents the receipt of prior authorization.

Nevertheless, it appears to be a common practice for police to impound vehicles driven by impaired drivers who have been taken into custody. Yet seldom, if ever, would there be a need to seize the vehicle for forensic examination in these circumstances. The police justify the impounding as a means to prevent the continuation of the criminal offence of impaired driving. Vehicles seized in this manner are most often returned after the now sober driver has paid the towing charge.

The Committee does not recommend that the police resort to vehicle impounding as a commonplace method of enforcing the provisions of section 213, particularly against street solicitation customers. The police may be inclined to hold the accused overnight to have his or her bail determined by the arraignment court in the morning. In this case, it would be preferable for them to call a friend or relative of the arrested person to recover the vehicle at the roadside. Unless the vehicle is needed as evidence or for forensic examination, it seems an abuse to seize it. In saying this, the Committee is not criticizing the practice of seizing the car of an impaired driver to remove the danger in having such drivers on the road; here the social cost is surely worth the price of towing.

L'agent de la paix qui croit, pour des motifs raisonnables, que se commet ou a été commise une infraction aux dispositions de la présente loi ayant trait aux armes prohibées, armes à autorisation restreinte, armes à feu ou munitions, peut, sans mandat, fouiller toute personne ou véhicule, perquisitionner en tout lieu ou local autre qu'une maison d'habitation et saisir toute chose au moyen ou au sujet de laquelle il a des motifs raisonnables de croire que l'infraction est ou a été commise.

Pour pouvoir faire une perquisition et une saisie dans ces conditions, il n'est pas nécessaire d'avoir procédé au préalable à une arrestation. Les dispositions comme l'article 101 constituent toutefois des exceptions légales au droit coutumier. En droit coutumier, la police n'a pas le droit de saisir sans mandat des biens personnels, comme un véhicule à moteur appartenant à la personne arrêtée, en vue d'obtenir des preuves que l'infraction a été commise. Seules les saisies accessoires lors d'une arrestation sont autorisées par le droit coutumier. Même dans ce cas, les saisies sans mandat ne seront tolérées que dans des circonstances très exceptionnelles; la Cour suprême du Canada insiste pour que les perquisitions s'effectuent en vertu d'un mandat, sauf si une situation d'urgence, comme la destruction imminente de preuves, empêche le policier d'obtenir l'autorisation préalable.

Il semble néanmoins courant que la police confisque des véhicules conduits par des conducteurs avec facultés affaiblies qui ont été mis en état d'arrestation. Et pourtant, la saisie du véhicule est rarement, voire jamais, nécessaire pour l'examen médico-légal dans ces conditions. La police justifie la confiscation comme un moyen d'empêcher la poursuite de l'acte criminel, à savoir la conduite avec facultés affaiblies. La plupart du temps, les véhicules saisis de cette façon sont rendus à leur propriétaire après que le conducteur a récupéré ses facultés et payé les frais de remorquage.

Le Comité ne recommande pas que la police ait recours à la confiscation des véhicules comme méthode courante pour appliquer les dispositions de l'article 213, surtout à l'égard des clients de prostitués. La police voudra peut-être détenir le prévenu pendant une nuit en vue de faire établir le montant de sa caution par le tribunal le lendemain matin. Dans ce cas, il serait souhaitable que les policiers demandent à un ami ou à un parent de la personne arrêtée de venir récupérer le véhicule au bord de la route. Si le véhicule n'est pas requis comme preuve ou aux fins de l'examen légal, sa saisie constitue un abus. En disant cela, le Comité ne critique pas l'usage de saisir le véhicule d'un conducteur dont les facultés sont affaiblies, compte tenu des dangers que ce genre de conducteur présente sur la route; dans ce cas, le coût social vaut certainement le prix du remorquage.



### C. Orders Prohibiting Those Convicted under Section 213 from Operating a Motor Vehicle

There are several provisions in the *Criminal Code* where, in addition to any other punishment that may be imposed for a particular offence, the sentencing judge may make an order prohibiting the offender from engaging in any activity which would allow him or her to re-offend. Thus, against a person convicted of "cruelty to animals," a discretionary order, "prohibiting the accused from owning or having the custody or control of an animal or bird during any period not exceeding two years" (section 446(5)), may be made. Cruelty to animals is punishable only on summary conviction.

A discretionary prohibition order may also be made against anyone convicted of: impaired driving causing bodily harm or death; causing bodily harm or death in the criminally negligent operation of a motor vehicle, vessel, aircraft or railway equipment; manslaughter in the use of any of these means of transportation; the dangerous operation of a motor vehicle, vessel or aircraft whether or not bodily harm results; and failing to stop at the scene of an accident, among other related offences. This order prohibits the offender from operating a motor vehicle, vessel, aircraft or railway equipment for specified periods, which vary depending on the maximum possible jail sentence available for the particular offence (section 259(2)).

For the offences of impaired driving, failing the breathalyzer test, and failing to provide a proper breath sample for purposes of A.L.E.R.T. or breathalyzer testing, a prohibition order of this sort must be imposed by the sentencing court "in addition to any other punishment that may be imposed" (section 259(1)). This is so regardless of whether the offence is proceeded with by way of summary conviction or by indictment; its mandatory nature is a reflection of the widespread condemnation of impaired driving.

The Committee does not believe that it would be appropriate to recommend amending the *Criminal Code* to make mandatory driving prohibition orders against those convicted under section 213 who were arrested while operating or in possession of a motor vehicle. This would not be a measured and reasonable approach to the problem of street solicitation; no matter how desirable it might be thus to discourage the nuisance effects of that practice, it would be too harsh a punishment. After all, one can kill with a car and not necessarily have one's driving privileges suspended in this way.

### C. Ordonnances interdisant aux personnes déclarées coupables aux termes de l'article 213 de conduire un véhicule à moteur

Il existe dans le *Code criminel* plusieurs dispositions selon lesquelles, outre toute autre peine imposée pour une infraction donnée, le juge qui prononce la sentence peut rendre une ordonnance interdisant au contrevenant de se livrer à une activité qui lui permettrait de récidiver. Ainsi, à l'encontre d'une personne déclarée coupable de «cruauté envers les animaux», il est possible de rendre une ordonnance discrétionnaire «interdisant au prévenu de posséder un animal ou un oiseau, ou d'en avoir la garde, pour une période maximale de deux ans» (paragraphe 446(5)). La cruauté envers les animaux n'est punissable que sur déclaration sommaire de culpabilité.

Une ordonnance d'interdiction discrétionnaire peut également être rendue contre quiconque est déclaré coupable de: conduite avec facultés affaiblies causant des lésions corporelles ou la mort; causer des lésions corporelles ou la mort par négligence criminelle lors de la conduite d'un véhicule à moteur, d'un bateau, d'un aéronef ou de matériel ferroviaire; d'homicide involontaire lors de l'utilisation de l'un de ces moyens de transport; conduite dangereuse d'un véhicule à moteur, d'un bateau ou d'un aéronef, qu'il s'ensuive ou non des lésions corporelles et délit de fuite, parmi d'autres infractions connexes. Cette ordonnance interdit au contrevenant de conduire un véhicule à moteur, un bateau, un aéronef ou du matériel ferroviaire durant des périodes précises, qui varient selon la peine d'emprisonnement maximale s'appliquant à l'infraction en question (paragraphe 259(2)).

Pour les infractions liées à la conduite avec facultés affaiblies, un résultat négatif à l'alcootest et le refus de fournir un échantillon d'haleine pour l'alcootest ou la vérification A.L.E.R.T., le tribunal qui inflige la peine doit rendre une ordonnance d'interdiction semblable, «en plus de toute autre peine applicable» (paragraphe 259(1)). Il en est ainsi quelle que soit la procédure selon laquelle l'affaire sera instruite, soit sur déclaration sommaire de culpabilité ou par acte d'accusation; son caractère obligatoire témoigne de la condamnation absolue de la conduite avec facultés affaiblies.

Selon le Comité, il serait inopportun de recommander de modifier le *Code criminel* en vue de rendre obligatoires les ordonnances d'interdiction rendues à l'égard de personnes déclarées coupables sous le régime de l'article 213 qui ont été arrêtées pendant qu'elles conduisaient un véhicule à moteur, ou l'avaient en leur possession. Cela ne constituerait pas une solution modérée et acceptable au problème de la sollicitation de rue; même s'il serait très souhaitable de mettre un terme à cette pratique et à la nuisance publique qu'elle cause, ce serait une punition trop sévère. Après tout, on peut tuer une personne au moyen d'une automobile sans faire nécessairement l'objet d'une suspension de permis de conduire.



However, a discretionary prohibition order, suspending an individual's driving privileges for a definite period—not to exceed three months, for example—would seem to be an appropriate and just response to the concerns of those who fear for the quality of life in residential neighbourhoods frequented by prostitutes, their pimps and customers.

### RECOMMENDATION 3

**The Committee recommends that section 213 of the *Criminal Code* be amended to provide sentencing judges with the discretion to prohibit persons convicted of street solicitation involving a motor vehicle, in addition to any other penalty imposed, from driving a motor vehicle for a period not to exceed three months.**

## IX. CONCLUSION

Street solicitation is a serious problem whose effects are immediate for prostitutes themselves and the residents of the communities in which they work. Although street solicitation is only present in a noticeable way in certain parts of certain cities, the intensity of the difficulties it generates is no less for that fact. In carrying out this review, the Committee was cognizant of three important concerns: the victimization of prostitutes, the impact of street solicitation on the community and the needs of law enforcement agencies. The Committee believes that its recommendations go some distance in addressing these three important concerns without further penalizing people who are already being victimized.

Toutefois, une ordonnance d'interdiction discrétionnaire visant à suspendre le permis de conduire d'une personne pendant une période définie—d'au plus trois mois, par exemple—constituerait une réponse adéquate et juste aux préoccupations des personnes à l'égard de la qualité de la vie dans les quartiers résidentiels fréquentés par des prostitués, leurs souteneurs et leurs clients.

### RECOMMANDATION 3

**Le Comité recommande de modifier l'article 213 du *Code criminel* pour accorder aux juges qui prononcent les sentences le pouvoir discrétionnaire d'empêcher les personnes déclarées coupables de sollicitation de rue au moyen d'un véhicule à moteur, outre toute autre peine imposée en l'espèce, de conduire un véhicule à moteur pendant une période d'au plus trois mois.**

## IX. CONCLUSION

La sollicitation de rue est un problème grave ayant des répercussions immédiates sur les personnes prostituées elles-mêmes et sur les résidents des collectivités où elles travaillent. Même si la sollicitation n'est visible que dans certains secteurs de certaines villes, la gravité des problèmes qu'elle entraîne n'en est pas moindre. En effectuant cet examen, le Comité a tenu compte de trois préoccupations importantes: le fait que des prostitués sont des victimes, l'incidence de la sollicitation de rue sur la collectivité et les besoins des organismes chargés de l'application de la loi. Le Comité est d'avis que ses recommandations contribuent en partie à répondre à ces trois préoccupations importantes sans pénaliser davantage les personnes qui sont déjà des victimes.



## LIST OF RECOMMENDATIONS

## RECOMMENDATION 1

The Committee recommends that the departments responsible for justice, health and welfare, and employment, at all levels of government, develop programs to provide start-up and core funding to community-based agencies providing integrated, holistic programs accessible to male and female prostitutes wishing to leave the street solicitation trade and responsive to their needs. (Page 18)

## RECOMMENDATION 2

The Committee recommends that the *Identification of Criminals Act* be amended to allow for the finger-printing and photographing of those charged under section 213 of the *Criminal Code*, whether as prostitutes or as customers. (Page 21)

## RECOMMENDATION 3

The Committee recommends that section 213 of the *Criminal Code* be amended to provide sentencing judges with the discretion to prohibit persons convicted of street solicitation involving a motor vehicle, in addition to any other penalty imposed, from driving a motor vehicle for a period not to exceed three months. (Page 25)

## LISTE DES RECOMMANDATIONS

## RECOMMANDATION 1

Le Comité recommande que les ministères responsables de la justice, de la santé et du bien-être social et de l'emploi, à tous les niveaux de gouvernement, élaborent des programmes en vue de fournir des fonds de démarrage et du financement de base aux organismes communautaires offrant des programmes holistiques intégrés, à l'intention des prostitués des deux sexes désireux de renoncer au commerce de la sollicitation de rue, et susceptibles de répondre à leurs besoins. (Page 18)

## RECOMMANDATION 2

Le Comité recommande de modifier la *Loi sur l'identification des criminels* pour permettre la prise d'empreintes digitales et la photographie des personnes inculpées aux termes de l'article 213 du *Code criminel*, qu'il s'agisse des prostitués ou de leurs clients. (Page 21)

## RECOMMANDATION 3

Le Comité recommande de modifier l'article 213 du *Code criminel* pour accorder aux juges qui prononcent les sentences le pouvoir discrétionnaire d'empêcher les personnes déclarées coupables de sollicitation de rue au moyen d'un véhicule à moteur, outre toute autre peine imposée en l'espèce, de conduire un véhicule à moteur pendant une période d'au plus trois mois. (Page 25)



## APPENDIX A

**Report on Review of Section 213, Criminal Code  
N.D.P. Dissenting opinion**

We recognize the hard work the members of the committee and staff have put into this task.

We accept their recommendations in the context they are put—as partial solutions to make the present law work better.

However, we in the N.D.P. have never supported the thrust of the 1985 Criminal Code amendments in this area.

We note there is evidence that the present law in Toronto and Vancouver at least has not reduced street prostitution. If it has done anything, it has simply moved the problem to new locations.

As well, we are concerned that the law is unequally enforced: more prostitutes are charged than customers; more prostitutes were held for bail than customers'; penalties were heavier against prostitutes than customers.'

## ANNEXE A

**Rapport sur l'examen de l'article 213 du Code criminel  
Opinion dissidente du NPD**

Nous reconnaissons que le personnel et les membres du Comité ont consacré beaucoup d'énergie à ce travail.

Nous acceptons leurs recommandations dans le contexte où elles se présentent —des solutions partielles en vue d'améliorer la loi actuelle.

Toutefois, le NPD n'a jamais appuyé l'esprit des modifications de 1985 au Code criminel dans ce secteur.

Des preuves démontrent qu'à Toronto et à Vancouver, à tout le moins, la loi actuelle n'a entraîné aucune diminution de la prostitution de la rue. L'effet de cette loi, si effet il y a eu, a simplement été de déplacer le problème.

Par ailleurs, nous nous inquiétons du fait que la loi n'est pas appliquée également: un plus grand nombre de prostituées que de clients font l'objet de poursuites en justice; un plus grand nombre de prostituées que de clients doivent fournir une caution; et les peines sont plus sévères à l'endroit des prostituées que des clients.



## APPENDIX B

LIST OF WITNESSES  
(in order of appearance)

## ANNEXE B

LISTE DES TÉMOINS  
(en ordre chronologique)

Individual/Organization	Date	*Issue No.	Individu/Organisme	Date	*Fascicule No
Department of Justice:	October 17, 1989	12	Ministère de la justice:	le 17 octobre 1989	12
Richard G. Mosley, Senior General Counsel, Criminal and Family Law Policy Directorate.			Richard G. Mosley, Avocat général principal, Direction de la politique en matière de droit pénal et familial.		
John Fleischman, Senior Criminologist, Research and Development Directorate.			John Fleischman, Criminologue principal, Direction de la recherche et du développement.		
City of Toronto:	November 7, 1989	15	Ville de Toronto:	le 7 novembre 1989	15
Art Eggleton, Mayor.			Art Eggleton, Maire.		
Metropolitan Toronto Police:	November 7, 1989	15	Police métropolitaine de Toronto:	le 7 novembre 1989	15
June Rowlands, Chair, Board of Commissioners;			June Rowlands, président, Bureau des commissaires;		
John Getty, Superintendent;			John Getty, surintendant;		
Jim Clark, Superintendent.			Jim Clark, surintendant.		
Community Representatives:	November 7, 1989	15	Représentants de groupes communautaires:	le 7 novembre 1989.	15
Dennis William Magill;			Dennis William Magill;		
Barry Smith;			Barry Smith;		
Neil Webster;			Neil Webster;		
Witness 'A'.			Témoin «A».		
Consultant:	November 7, 1989	15	Consultant:	le 7 novembre 1989	15
Sharon Moyer, The Research Group.			Sharon Moyer, Groupe de recherche.		
Author of the study:	November 7, 1989	15	Auteur de l'étude:	le 7 novembre 1989	15
Street Prostitution in Toronto: Assessing the impact of the Law.			Prostitution de rue à Toronto: Les effets de la Loi.		



Individual/Organization	Date	*Issue No.	Individu/Organisme	Date	*Fascicule No
City of Niagara Falls:  William S. Smeaton, Mayor; James Moody, Superintendent; Harry Nesbitt, Sergeant.	November 9, 1989	16	Ville de Niagara Falls:  William S. Smeaton, Maire; James Moody, surintendant; Harry Nesbitt, sergent.	le 9 novembre 1989	16
Canadian Association of Chiefs of Police:  Chief Thomas G. Flanagan, S.C., Ottawa Police Force, Chairman, Law Amendments Committee; Maître Guy Lafrance, Montreal Urban Community Police, Vice-Chairman, Law Amendments Committee;  Chief Robert J. Stewart, Vancouver Police Department, Member, Law Amendments Committee.	November 28, 1989	18	Association canadienne des Chefs de Police:  Le chef Thomas G. Flanagan, s.c., Service de police d'Ottawa, Président, Comité de modifications aux lois; Maître Guy Lafrance, Service de police de la Communauté ur- baine de Montréal, Vice-président, Comité de modifications aux lois; Le chef Robert J. Stewart, «Vancouver Police Department», Membre, Comité de modifications aux lois.	le 28 novembre 1989	18
City of Vancouver:  Gordon Campbell, Mayor.	December 5, 1989	19	Ville de Vancouver:  Gordon Campbell, Maire.	le 5 décembre 1989	19
Community Group Representatives:  From the Mount Pleasant Neighbour- hood Association: Anthony Norfolk. From the Mount Pleasant Action Group: John Davis.	December 5, 1989	19	Représentants de groupes communautaires:  De «Mount Pleasant Neighbourhood Association»: Anthony Norfolk. De «Mount Pleasant Action Group»: John Davis.	le 5 décembre 1989	19
Consultant:  John Lowman, Professor, Simon Fraser University	December 5, 1989	19	Consultant:  John Lowman, professeur, Université Simon Fraser	le 5 décembre 1989	19
Author of the study:  Street prostitution in Vancouver, as- sessing the impact of the Law.	December 5, 1989	19	Auteur de l'étude:  Prostitution de rue à Vancouver: Les effets de la Loi.	le 5 décembre 1989	19
Prostitutes and Other Women for Equal Rights (P.O.W.E.R.):  Jane Runner, Chairperson; Mary Jane Bennett, Lawyer and Member.	December 7, 1989	20	«Prostitutes and Other Women for Equal Rights» (P.O.W.E.R.):  Jane Runner, Présidente; Mary Jane Bennett, Avocate et membre.	le 5 décembre 1989	20



Individual/Organization	Date	*Issue No.	Individu/Organisme	Date	*Fascicule No
Canadian Organization for the Rights of Prostitutes (CORP):  Valerie Scott, Spokeperson; Ryan Hotchkoff, Member; Alex Highcreast, Member.	December 7, 1989	20	«Canadian Organization for the Rights of Prostitutes» (CORP):  Valerie Scott, Porte-parole; Ryan Hotchkoff, Membre; Alex Highcreast, Membre.	le 7 décembre 1989	20
National Action Committee on the Status of Women:  Deborah Brock, Member of the Committee on Prostitution.	December 14, 1989	22	Comité canadien d'action sur le statut de la femme:  Deborah Brock, Membre du Comité sur la prostitution.	le 14 décembre 1989	22
National Association of Women and the Law:  Nicole Tellier, Chairman, Criminal Justice Working Group;  Carolyn Saad, Member, Criminal Justice Working Group;  Louise Shaughnessy, Public Affair Coordinator.	December 14, 1989	22	Association nationale de la femme et le droit:  Nicole Tellier, Présidente, Groupe de travail sur la justice criminelle; Carolyn Saad, Membre, Groupe de travail sur la justice criminelle. Louise Shaughnessy, Coordonnatrice des affaires publiques.	le 14 décembre 1989	22
«Réseau d'Action et d'information pour les femmes» (RAIF):  Marcelle Dolment, Spokeperson.	December 14, 1989	22	Réseau d'Action et d'information pour les femmes (RAIF):  Marcelle Dolment, Porte-parole.	le 14 décembre 1989	22
Canadian Association of Elizabeth Fry Societies:  Bonnie Diamond, Executive Director;  Shereen Benevy-Miller, Member of the Board of Directors.	December 19, 1989	23	Association canadienne des Sociétés Elizabeth Fry:  Bonnie Diamond, Directeur exécutif;  Shereen Benevy-Miller, Membre du conseil d'administration.	le 19 décembre 1989	23



## GOVERNMENT RESPONSE

The Committee requests that the Government provide a comprehensive response to this report in accordance with Standing Order 109.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Justice and the Solicitor General (*Issues Nos. 12, 15, 16, 18, 19, 20, 22, 23 and 42, which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

## RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Le Comité demande au gouvernement de présenter une réponse globale conformément à l'article 109 du Règlement.

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages pertinents du Comité permanent de la justice et du Solliciteur général sur l'examen triennal de l'article 213 du Code criminel (*fascicules n<sup>os</sup> 12, 15, 16, 18, 19, 20, 22, 23 et 42, incluant le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

ROBERT HORNER,  
Chairman.



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, SEPTEMBER 27, 1990

(48)

[Text]

The Standing Committee on Justice and the Solicitor General met *in camera* at 9:35 o'clock a.m. this day, in Room 308 West Block, the Chairman, Robert Horner, presiding.

*Members of the Committee present:* Bill Domm, Bob Horner, Derek Lee, Wilton Littlechild, John Nunziata and George Rideout.

*Acting Members present:* Gilles Bernier for Carole Jacques, Gabriel Fontaine for Gabrielle Bertrand, Barbara Greene for Doug Fee, and Ian Waddell for Svend Robinson.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Philip Rosen, Senior Analyst; Patricia Diane Begin and Christopher Morris, Research Officers.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, April 5, 1989, relating to the three year Review of Section 213 of the Criminal Code (Prostitution-Soliciting). (See *Minutes of Proceedings, Tuesday, October 17, 1989, Issue No. 12*).

The Committee resumed consideration of its Draft Report.

At 10:35 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, OCTOBER 2, 1990

(49)

The Standing Committee on Justice and the Solicitor General met *in camera* at 9:33 o'clock a.m. this day, in Room 308 West Block, the Chairman, Robert Horner, presiding.

*Members of the Committee present:* Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Bill Domm, Doug Fee, Bob Horner, Carole Jacques, Derek Lee, Wilton Littlechild, John Nunziata, and George Rideout.

*Acting Members present:* Russell MacLellan for Bob Kaplan and Ian Waddell for Svend Robinson.

*Other Member present:* Pierrette Venne.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Philip Rosen, Senior Analyst; Patricia Diane Begin and Christopher Morris, Research Officers.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, April 5, 1989, relating to the three year Review of Section 213 of the Criminal Code (Prostitution-Soliciting). (See *Minutes of Proceedings, Tuesday, October 17, 1989, Issue No. 12*).

The Committee resumed consideration of its Draft Report.

Recommendation 1 carried.

Recommendation 2 carried, on division.

## PROCÈS-VERBAUX

LE JEUDI 27 SEPTEMBRE 1990

(48)

[Traduction]

Le Comité permanent de la justice et du solliciteur général se réunit à huis clos aujourd'hui à 9 h 35, dans la pièce 308 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Robert Horner (*président*).

*Membres du Comité présents:* Bill Domm, Bob Horner, Derek Lee, Wilton Littlechild, John Nunziata, George Rideout.

*Membres suppléants présent:* Gilles Bernier remplace Carole Jacques; Gabriel Fontaine remplace Gabrielle Bertrand; Barbara Greene remplace Doug Fee; Ian Waddell remplace Svend Robinson.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Philip Rosen, analyste principal; Patricia Diane Begin et Christopher Morris, attachés de recherche.

Le Comité reprend l'examen triennal de l'article 213 du Code criminel (prostitution et racolage), selon son ordre de renvoi du mercredi 5 avril 1990 (*voir les Procès-verbaux et témoignages du mardi 17 octobre 1989, fascicule n° 12*).

Le Comité poursuit l'étude de son projet de rapport.

À 10 h 35, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation.

LE MARDI 2 OCTOBRE 1990

(49)

Le Comité permanent de la justice et du solliciteur général se réunit à huis clos aujourd'hui à 9 h 33, dans la pièce 308 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Robert Horner (*président*).

*Membres du Comité présents:* Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Bill Domm, Doug Fee, Bob Horner, Carole Jacques, Derek Lee, Wilton Littlechild, John Nunziata, George Rideout.

*Membres suppléants présents:* Russell MacLellan remplace Bob Kaplan; Ian Waddell remplace Svend Robinson.

*Autre député présent:* Pierrette Venne.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Philip Rosen, analyste principal; Patricia Diane Begin et Christopher Morris, attachés de recherche.

Le Comité reprend l'examen triennal de l'article 213 du Code criminel (prostitution et racolage), selon son ordre de renvoi du mercredi 5 avril 1990 (*voir les Procès-verbaux et témoignages du mardi 17 octobre 1989, fascicule n° 12*).

Le Comité poursuit l'étude de son projet de rapport.

La 1<sup>ère</sup> recommandation est adoptée.

La 2<sup>e</sup> recommandation est adoptée, avec dissidence.



Recommendation 3 carried, on division.

It was agreed, on division,—That the Draft Report, as amended, be concurred in.

It was agreed,—That the dissenting opinion of the New Democratic Party be appended to the Report as appendix “A”.

It was agreed,—That, pursuant to Standing Order 109, the Committee request the government to table a comprehensive response to the Report.

*Ordered*,—That the Chairman present the Report as the Fourth Report to the House.

At 10:15 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Richard Dupuis

*Clerk of the Committee*

La 3<sup>e</sup> recommandation est adoptée, avec dissidence.

Il est convenu, avec dissidence,—Que le projet de rapport, modifié, soit adopté.

Il est convenu,—Que l'opinion dissidente du Nouveau parti démocratique soit exprimée dans une annexe du rapport.

Il est convenu,—Que, selon l'article 109, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au rapport.

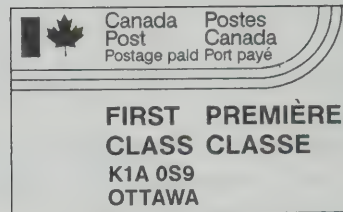
*Il est ordonné*,—Que le président dépose ce quatrième rapport à la Chambre.

À 10 h 15, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation.

*Le greffier du Comité*

Richard Dupuis





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9



REPRINT  
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 43

Tuesday, October 2, 1990  
Thursday, October 4, 1990

Chairman: Robert Horner

RÉIMPRESSION  
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 43

Le mardi 2 octobre 1990  
Le jeudi 4 octobre 1990

Président: Robert Horner

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on*      *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la*

## Justice and the Solicitor General

## Justice et du Solliciteur général

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 32(5), Report and  
Recommendations of the 1989 Commission on Judges  
Salaries and Benefits

CONCERNANT:

Conformément à l'article 32(5) du Règlement, rapport et  
recommandations de la Commission 1989 sur le  
traitement et les avantages des juges

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)



Second Session of the Thirty-fourth Parliament,  
1989-90

Deuxième session de la trente-quatrième législature,  
1989-1990



STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND  
THE SOLICITOR GENERAL

*Chairman:* Robert Horner

*Vice-Chairman:* Wilton Littlechild  
(Solicitor General)

Members

Ken Atkinson  
Gabrielle Bertrand  
John Brewin  
Bill Domm  
Douglas Fee  
François Gérin  
Carole Jacques  
Robert Kaplan  
Derek Lee  
John Nunziata  
George Rideout  
Svend Robinson—(14)

(Quorum 8)

Richard Dupuis

*Clerk of the Committee*

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET  
DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL

*Président:* Robert Horner

*Vice-président:* Wilton Littlechild  
(Solliciteur général)

Membres

Ken Atkinson  
Gabrielle Bertrand  
John Brewin  
Bill Domm  
Douglas Fee  
François Gérin  
Carole Jacques  
Robert Kaplan  
Derek Lee  
John Nunziata  
George Rideout  
Svend Robinson—(14)

(Quorum 8)

*Le greffier du Comité*

Richard Dupuis



**ORDER OF REFERENCE**

*Extract from the Votes and Proceedings of the House of Commons:*

Friday, March 16, 1990

Mrs. Campbell (Vancouver Centre), a Member of the Queen's Privy Council, laid upon the Table,—Report and Recommendations of the 1989 Commission on Judges' Salaries and Benefits. (English and French)—Sessional Paper No. 342-1/578. (*Pursuant to Standing Order 32(5) permanently referred to the Standing Committee on Justice and the Solicitor General*).

ATTEST

ROBERT MARLEAU

*The Clerk of the House of Commons*

**ORDRE DE RENVOI**

*Extrait des Procès-verbaux de la Chambre des communes :*

Le vendredi 16 mars 1990

M<sup>me</sup> Campbell (Vancouver-Centre), membre du Conseil privé de la Reine, dépose sur le Bureau,—Rapport et recommandations de la Commission de 1989 sur le traitement et les avantages des juges. (Textes français et anglais)—Document parlementaire n° 342-1/578. (*Renvoyé en permanence au Comité permanent de la justice et du Solliciteur général conformément à l'article 32(5) du Règlement*).

ATTESTÉ

*Le Greffier de la Chambre des communes*

ROBERT MARLEAU



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, OCTOBER 2, 1990  
(49)

[Text]

The Standing Committee on Justice and the Solicitor General met at 10:18 o'clock a.m. this day, in Room 308 West Block, the Chairman, Robert Horner, presiding.

*Members of the Committee present:* Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Bill Domm, Doug Fee, Bob Horner, Carole Jacques, Derek Lee, Wilton Littlechild, John Nunziata, and George Rideout.

*Acting Members present:* Russell MacLellan for Bob Kaplan and Ian Waddell for Svend Robinson.

*Other Member present:* Pierrette Venne.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Philip Rosen, Senior Analyst; Patricia Diane Begin and Christopher Morris, Research Officers.

*Witness: From the 1989 Commission on Judges' Salaries and Benefits:* E. Jacques Courtois, Q.C., Chairman.

The Committee commenced its consideration of the Report and Recommendations of the 1989 Commission on Judges' Salaries and Benefits.—Sessional Paper No. 342-1/578. (*Deemed referred on Friday, March 16, 1990, pursuant to Standing Order 32(5).*)

E. Jacques Courtois, Q.C., made an opening statement and answered questions.

At 11:15 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, OCTOBER 4, 1990  
(50)

The Standing Committee on Justice and the Solicitor General met in camera at 9:35 o'clock a.m. this day, in Room 308 West Block, the Chairman, Robert Horner, presiding.

*Members of the Committee present:* Ken Atkinson, Doug Fee, Bob Horner, Carole Jacques, Derek Lee, John Nunziata and George Rideout.

*Acting Members present:* Howard Crosby for Bill Domm, Russell MacLellan for Bob Kaplan and Pierrette Venne for Gabrielle Bertrand.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Philip Rosen, Senior Analyst; Patricia Diane Begin and Christopher Morris, Research Officers.

The Committee resumed consideration of the Report and Recommendations of the 1989 Commission on Judges' Salaries and Benefits. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, October 2, 1990, Issue No. 43.*)

The Committee discussed its future business.

## PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 2 OCTOBRE 1990  
(49)

[Traduction]

Le Comité permanent de la justice et du solliciteur général se réunit aujourd'hui à 10 h 18, dans la pièce 308 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Robert Horner (*président*).

*Membres du Comité présents:* Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Bill Domm, Doug Fee, Bob Horner, Carole Jacques, Derek Lee, Wilton Littlechild, John Nunziata, George Rideout.

*Membres suppléants présents:* Russell MacLellan remplace Bob Kaplan; Ian Waddell remplace Svend Robinson.

*Autre députée présente:* Pierrette Venne.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Philip Rosen, analyste principal; Patricia Diane Begin et Christopher Morris, attachés de recherche.

*Témoin: De la Commission de 1989 sur le traitement et les avantages des juges:* E. Jacques Courtois, c.r, président.

Le Comité entreprend l'étude du rapport et des recommandations de la Commission de 1989 sur le traitement et les avantages des juges (*document parlementaire n° 342-1/578, renvoyé d'office le vendredi 16 mars 1990 conformément au paragraphe 32(5) du Règlement*).

E. Jacques Courtois fait un exposé et répond aux questions.

À 11 h 15, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 4 OCTOBRE 1990  
(50)

Le Comité permanent de la justice et du solliciteur général se réunit à huis clos aujourd'hui à 9 h 35, dans la pièce 308 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Robert Horner (*président*).

*Membres du Comité présents:* Ken Atkinson, Doug Fee, Bob Horner, Carole Jacques, Derek Lee, John Nunziata, George Rideout.

*Membres suppléants présents:* Howard Crosby remplace Bill Domm; Russell MacLellan remplace Bob Kaplan; Pierrette Venne remplace Gabrielle Bertrand.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Philip Rosen, analyste principal; Patricia Diane Begin et Christopher Morris, attachés de recherche.

Le Comité poursuit l'étude du rapport et des recommandations de la Commission de 1989 sur le traitement et les avantages des juges (*voir les Procès-verbaux et témoignages du mardi 2 octobre 1990, fascicule n° 43*).

Le Comité délibère de ses travaux à venir.



At 10:30 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

À 10 h 30, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Richard Dupuis

*Clerk of the Committee*

*Le greffier du Comité*

Richard Dupuis



[Text]

## EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Tuesday, October 2, 1990

• 1018

**The Chairman:** We are here to consider the Courtois report on judges' salaries. I think all of us have had a chance to look over the report and recommendations, and we are very pleased to have with us today Mr. E. Jacques Courtois, chairman of the Commission on Judges' Salaries and Benefits.

Welcome, Mr. Courtois. We are very happy to have you here. If you would care, sir, make an opening statement; if not, we can proceed directly to questioning.

**Mrs. Bertrand (Brome—Missisquoi):** Point of order, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Yes?

**Mme Bertrand:** Quel est le mandat ou le rôle du Comité de la justice et du solliciteur général quant aux recommandations de la Commission Courtois?

**The Chairman:** It is my understanding that a commission is struck every three years, Madam Bertrand, to study judges' salaries and benefits. This time the committee was chaired by Mr. Jacques Courtois, as you know, and they reported to Mr. Lewis, who was then Minister of Justice, I think on March 5, and on March 16 he laid upon the table a document entitled "Strategy on Substance Use in Safety-sensitive Positions"... No, wrong one.

• 1020

**Mr. Nunziata (York South—Weston):** I assume the two items are not related.

**The Chairman:** Absolutely not. Mrs. Campbell from Vancouver Centre, a member of the Queen's Privy Council, laid upon the table a report and recommendations of the 1989 Commission on Judges' Salaries and Benefits, and pursuant to Standing Order 32(5) this is permanently referred to the Standing Committee on Justice and the Solicitor General. We must study the recommendations of this commission and submit a report to the minister. They have been asking for this for quite some time, and that is our role, Madam Bertrand.

**Mrs. Bertrand:** So that means we could make our own recommendations, change something of that report. Do we have the power to do that, or is it just information that we are getting?

**The Chairman:** No, you have power to do anything you want here. You can raise it above the recommendations the commission has reported, you can reduce it, you can change it; you can do whatever you want.

[Translation]

## TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le mardi 2 octobre 1990

**Le président:** Nous nous sommes réunis aujourd'hui pour étudier le rapport Courtois sur le traitement des juges. Je crois que nous avons tous pu lire ce rapport et examiner les recommandations qu'il propose et nous avons le plaisir d'avoir parmi nous aujourd'hui M. E. Jacques Courtois, président de la Commission sur le traitement et les avantages des juges.

Soyez le bienvenu, monsieur Courtois. Nous sommes très heureux de vous accueillir. Si vous le désirez, monsieur, vous pouvez nous présenter quelques remarques préliminaires, sinon, nous pouvons passer directement aux questions.

**Mme Bertrand (Brome—Missisquoi):** J'invoque le Règlement, monsieur le président.

**Le président:** Oui?

**Mrs. Bertrand:** What is the mandate, or what is the role, of the Standing Committee on Justice and the Solicitor General regarding the recommendations submitted by the Courtois Commission?

**Le président:** Je crois comprendre, madame Bertrand, qu'une commission est constituée tous les trois ans afin d'examiner les traitements et les avantages des juges. Cette fois-ci, cette commission fut présidée par M. Jacques Courtois, comme vous le savez, qui a présenté son rapport à M. Lewis, qui était alors ministre de la Justice, le 5 mars, je crois, et le ministre a déposé le 16 mars au bureau de la Chambre des communes un document intitulé *Stratégie sur la consommation d'alcool et de drogues chez les titulaires de postes reliés à la sécurité*. . . Eh, pardon, ce n'est pas le bon titre.

**M. Nunziata (York-Sud—Weston):** On peut admettre que les deux sujets n'ont rien de commun.

**Le président:** Absolument rien. Madame Campbell, députée de Vancouver-Centre, membre du Conseil privé de la Reine, a déposé au bureau de la Chambre le Rapport et recommandations de la Commission de 1989 sur le traitement et les avantages des juges. Conformément à l'article 32(5) du Règlement, ce rapport a été envoyé au Comité permanent de la justice et du solliciteur général. Nous devons donc étudier les recommandations présentées par la Commission et faire un rapport au ministre. Il y a assez longtemps que ceci a été demandé, et c'est là notre rôle, madame Bertrand.

**Mme Bertrand:** Cela voudrait dire que nous pouvons soumettre nos propres recommandations et modifier ce qui est dans le rapport. Avons-nous le pouvoir de procéder ainsi ou s'agit-il simplement de réunir des renseignements?

**Le président:** Non, vous avez pleine liberté d'action. Vous pouvez recommander des montants supérieurs à ce qui est proposé par la Commission, ou réduire ce qui est proposé; vous pouvez modifier le rapport, et vous avez toute liberté.



[Texte]

**Mr. Domm (Peterborough):** And our comments are recommendations then to the Crown.

**The Chairman:** Our comments are recommendations, right.

**Mr. Domm:** So we are making only recommendations, not changes.

**The Chairman:** Not changes. We are making recommendations only; that is correct.

Mr. Courtois, would you like to make an opening statement?

**Mr. E. Jacques Courtois (Chairman, 1989 Commission on Judges' Salaries and Benefits):** Only one. First of all, I am delighted to be here to urge your committee to consider the recommendations we have made as a whole. We did not add here or there to bargain. We felt that, in order to attract the best possible people to serve on the bench, the recommendations we made are really the minimum that should be offered to judges. If you have scanned through it, you have seen that we have recommended some increases in salaries, because basically in 1975 there was an acknowledgement that judges' salaries should be about the equivalent of the mid-range of DM-3s in the government. This has not been followed, partly because the recommendations of prior commissions were sometimes not implemented at once but stretched out over a period of years. As a result, this principle of equivalence not having been followed since 1975, the federally appointed judges have, I might say, gained less than they should have by about \$230,000, which is a very important amount.

**Mr. Domm:** Excuse me for interrupting. That amount of \$230,000 is for the period since 1975?

**Mr. Courtois:** The period 1975 to 1990.

I must say that the salaries that prevailed at the time of our report were increased effective April 1 by 5%. So there has been a slight increase in the total remuneration of judges, but even with the increase that came into force on April 1, 1990, the judges are still below what the median DM-3 was April 1, 1989.

Subject to that, Mr. Chairman, I will be happy to answer questions on our report or on any aspect of it you may be interested in.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Courtois.

I want to state at this time that when this was studied by the Standing Committee on Justice and the Solicitor General in the last Parliament, the report to the House was Friday, April 10, 1987. At that time I was on the committee, as were Carole Jacques, John Nunziata, and Ian Waddell; four members who are still on the committee were at those meetings.

[Traduction]

**M. Domm (Peterborough):** Et nos commentaires constituent alors les recommandations soumises à la Couronne.

**Le président:** Vos commentaires constituent des recommandations, c'est exact.

**M. Domm:** Nous nous contentons donc de présenter des recommandations, nous ne modifions pas le rapport.

**Le président:** Nous n'apportons pas de changement. Nous formulons uniquement des recommandations; c'est exact.

Monsieur Courtois, voulez-vous présenter quelques remarques?

**M. E. Jacques Courtois (président, Commission de 1989 sur le traitement et les avantages des juges):** Je n'ai qu'une remarque à faire. Tout d'abord, je suis très heureux d'être ici et de pouvoir inviter instamment votre comité à envisager ces recommandations comme constituant un tout. Nous n'avons pas gonflé ces recommandations, ici ou là, pour pouvoir ensuite négocier. Nous estimons que pour que l'on puisse obtenir les meilleurs candidats possibles pour les postes de juges, ce que nous recommandons ne représente que le minimum qui pourrait être offert. Un examen rapide de nos recommandations révèle que nous recommandons une augmentation des traitements, car, essentiellement, il fut reconnu en 1975 que les traitements des juges devaient être comparables au niveau moyen du traitement prévu pour la catégorie DM-3 dans l'administration gouvernementale. Cette recommandation n'a pas été retenue, et ceci en partie parce que les recommandations présentées par les commissions antérieures n'étaient pas appliquées immédiatement mais mises en oeuvre au cours d'une période de plusieurs années. En conséquence, ce principe d'équivalence n'ayant pas été retenu en 1975 et depuis, les juges nommés par le gouvernement fédéral ont subi, pourrait-on dire, un manque à gagner d'environ 230,000\$ ce qui est une somme importante.

**M. Domm:** Je m'excuse de vous interrompre. Ce montant de 230,000\$ couvre la période commençant en 1975?

**M. Courtois:** Il s'agit de la période de 1975 à 1990.

Je dois préciser que les traitements en vigueur lors de la rédaction de notre rapport ont été augmentés de 5 p. 100 à partir du 1<sup>er</sup> avril. La rémunération globale des juges a donc été légèrement augmentée mais, même compte tenu de cette augmentation au 1<sup>er</sup> avril 1990, le traitement des juges se situe toujours au-dessous de la médiane des traitements pour les DM-3 au 1<sup>er</sup> avril 1989.

Compte tenu de cela, monsieur le président, je me ferai un plaisir de répondre aux questions que vous désireriez poser sur l'un quelconque des aspects de notre rapport qui pourrait vous intéresser.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Courtois.

Je vous signale que le rapport de la commission antérieure étudié par le Comité permanent de la justice et du solliciteur général, lors de la précédente législature, a fait l'objet d'un rapport déposé à la Chambre le vendredi 10 avril 1987. Je faisais, à l'époque, partie du comité ainsi que M<sup>me</sup> Carole Jacques, M. John Nunziata et M. Ian Waddell; quatre membres du comité actuel avaient donc participé à ces délibérations.



[Text]

The way it was handled at that time, the chairman said you have the recommendations before you, on pages 36 and 37 you have 14 recommendations; are there any recommendations that anyone disagrees with? And we went on from there. We made three recommendations at that time. I do not know if that is the proper way to do it. I feel that is rather piecemeal. I feel that if we are going to do it properly, we will go through each recommendation individually. That will take quite a bit of time.

• 1025

**Mr. Nunziata:** I have one or two questions. I note here that certain groups appeared before your commission, sir, people involved in the legal profession, bar associations. Did any citizen's groups appear?

**Mr. Courtois:** They did not, Mr. Nunziata, but a lot of them submitted written submissions.

**The Chairman:** Such as what groups, sir?

**Mr. Courtois:** I have a list of them here, Mr. Chairman. It is appendix B.

**Mr. Nunziata:** I am not sure who Mr. Billings is, or Mr. Thachuk. They are all involved in the legal profession.

**Mr. Courtois:** Mostly, yes.

**Mr. Nunziata:** Who would Mr. Billings or Mr. Thachuk be?

**Mr. Courtois:** From memory, Mr. Nunziata, I believe one of them may have been a judge; others were practising lawyers.

**Mr. Nunziata:** Was there any individual who appeared before the commission who was not involved in the legal profession, like the Consumers' Association of Canada or some other citizens group that might have taken an interest? Did they ask to appear?

**Mr. Courtois:** Everybody who asked to appear was told they could appear in person. If you note on page 2, the notice we published in English and French was widely distributed throughout Canada.

**Mr. Nunziata:** Of the eleven people or groups who submitted written submissions, were they all in agreement? Did they endorse the recommendations you have made in your report or the general thrust of your report?

**Mr. Courtois:** They appeared, of course, before our report was published, before we started hearings. I remember one negative one by an individual who was not a lawyer but who had been dissatisfied with a judgment in a case he had lost. He was rather bitter about that, but it was not too relevant to our report.

**Mr. Nunziata:** Your report quite correctly points out the importance of the independence of the judiciary, and you seem to suggest that one of the cornerstones of independence is financial security.

[Translation]

Voici comment nous avons procédé en 1987: le président nous avait précisé que les recommandations de la Commission apparaissaient aux pages 36 et 37 du rapport, il y en avait 14, et il nous a demandé si nous nous opposions à l'une ou l'autre de ces recommandations. Nous avons ensuite poursuivi nos délibérations. À l'époque, nous avons formulé trois recommandations. Cette méthode me semble un peu décousue et je me demande si nous devrions la retenir. Il me semble que pour faire du bon travail, nous devrions examiner chaque recommandation individuellement. Cela va prendre pas mal de temps.

**M. Nunziata:** Je voudrais poser une ou deux questions. Je remarque que la Commission a entendu un certain nombre de groupes, monsieur, tels que des associations du Barreau ou de gens de loi. Avez-vous entendu des groupes représentant la population en général?

**M. Courtois:** Non, monsieur Nunziata, mais un bon nombre d'entre eux nous ont adressé des mémoires écrits.

**Le président:** Pouvez-vous préciser de quels groupes il s'agit?

**M. Courtois:** J'en ai la liste ici, monsieur le président, c'est l'annexe B.

**M. Nunziata:** Je ne sais pas exactement qui est M. Billings, ou M. Thachuk. Ce sont tous des juristes.

**M. Courtois:** La majorité d'entre eux, oui.

**M. Nunziata:** Qui sont MM. Billings et Thachuk?

**M. Courtois:** De mémoire, monsieur Nunziata, je crois que l'un d'eux est peut-être juge, les autres sont des avocats praticiens.

**M. Nunziata:** La Commission a-t-elle entendu des personnes autres que des gens de loi, comme, par exemple, des représentants de l'Association des consommateurs du Canada ou d'autres groupes de citoyens qui s'intéresseraient à la question? De tels groupes ont-ils demandé à comparaître?

**M. Courtois:** Nous avons indiqué à tous ceux qui demandaient à comparaître qu'ils pouvaient le faire en personne. Vous noterez à la page 2 du rapport que l'avis publié en anglais et en français a été largement diffusé dans l'ensemble du Canada.

**M. Nunziata:** Les 11 personnes ou groupes qui ont soumis des mémoires écrits présentaient-ils tous le même point de vue? Ont-ils appuyé les recommandations présentées dans votre rapport ou l'orientation générale de ce rapport?

**M. Courtois:** Ces interventions ont naturellement précédé la publication de notre rapport, et ont précédé l'ouverture des audiences. Je me souviens d'un commentaire négatif présenté par un individu qui n'était pas avocat mais qui était mécontent de la décision d'un juge dans une cause qu'il avait perdue. Il était très amer à ce sujet, mais ses commentaires n'étaient pas très pertinents à notre rapport.

**M. Nunziata:** Votre rapport souligne, à très juste titre, l'importance de l'indépendance des tribunaux et il semble que vous suggérez que la sécurité financière est l'une des pierres angulaires de cette indépendance.



[Texte]

**Mr. Courtois:** We do indeed.

**Mr. Nunziata:** You do not quite articulate what you mean by that, but the report obviously makes recommendations that would greatly enhance the financial security of judges. Exactly what do you mean by it? For example, if we were not to adopt these recommendations, are you suggesting that the judiciary might become less independent? What exactly do you think the judiciary would do? I would like you to articulate what you mean by the independence of the judiciary and the relationship between financial consideration and independence.

**Mr. Courtois:** First of all, if we did not give them what people consider adequate remuneration, a lot of people who would make good judges would not be attracted to the bench. In the last ten years or so, the average age of people appointed to the bench varies between 47 and 52, which is generally a period where a practising lawyer is reaching the height of his earning power as a lawyer. Considering, of course, that lawyers in private practice have no perks, no pensions, no annuities, they earn much more, or some of them do, than the judges do. If you want to attract a man of experience in the law, of intellectual ability, you have to give him a substantial amount.

• 1030

**Mr. Nunziata:** So you are talking about attracting people to the bench.

**Mr. Courtois:** Right.

**Mr. Nunziata:** I do not see how that affects independence. What about the existing bench? I will get back to the argument about attracting people, but how does that relate to independence? These people are not yet on the bench.

**Mr. Courtois:** Let us take those who are on the bench now. We do not think it is dignified for them to come to see the government of the day and ask for rewards for their work, for adequate compensation. The Attorney General of Canada and different departments appear before the courts as plaintiffs or defendants.

The judges must be above even the idea of seeking favour from the government. They must be independent of the government. They must not feel that if they are harsh on the government their remuneration is going to suffer. They must be free of the worries of day-to-day balancing their budget. They must be free of the pressure of trying to look for money to bring up their children. They must not be tempted, we believe, to go back to private practice after they have been on the bench for a period of years. We believe that when someone is appointed to the bench that should be the end of his career, that should be the final step.

**Mr. Nunziata:** Where do you draw the line, though, in terms of your having made recommendations that would increase salaries and other benefits, including pension benefits, to a certain level? Are you suggesting that by

[Traduction]

**M. Courtois:** Certainement, c'est ce que nous disons.

**M. Nunziata:** Vous ne précisez pas très bien ce que vous entendez par cela, mais il est évident que les recommandations de votre rapport amélioreraient considérablement la sécurité financière des juges. Qu'entendez-vous exactement par cela? Par exemple, si nous n'adoptons pas ces recommandations, suggérez-vous que les tribunaux deviendraient moins indépendants? Quel serait alors exactement le comportement de la magistrature? J'aimerais vous voir développer ce que vous entendez par l'indépendance judiciaire et le lien entre le traitement et l'indépendance.

**M. Courtois:** Tout d'abord, si le traitement n'est pas considéré comme suffisant, bon nombre de personnes qui pourraient être des juges compétents ne s'intéresseront pas à la magistrature. Au cours des 10 dernières années, environ, l'âge de la plupart des juges qui furent nommés dans cette période se situait entre 47 et 52 ans, et c'est l'âge auquel, en règle générale, un avocat en pratique réalise ses revenus les plus élevés. Il faut naturellement réaliser que les avocats en pratique privée n'ont pas de privilèges, pas de pension, pas de rente, mais ils gagnent beaucoup plus, ou tout au moins certains d'entre eux, que les juges. Pour intéresser une personne d'expérience et possédant les capacités intellectuelles requises, il faut pouvoir lui offrir un traitement substantiel.

**M. Nunziata:** Vous parlez donc de susciter de l'intérêt pour la magistrature.

**M. Courtois:** C'est exact.

**M. Nunziata:** Je ne vois pas en quoi cela pourrait nuire à l'indépendance. Qu'en est-il dans la magistrature actuelle? Je reviendrai tout à l'heure sur la nécessité d'attirer des candidats, mais en quoi cela pourrait-il nuire à l'indépendance? Les candidats ne font pas encore partie de la magistrature.

**M. Courtois:** Prenons le cas des magistrats actuels. Je ne pense pas qu'il soit convenable qu'un magistrat s'adresse au gouvernement en place pour se faire récompenser de son travail ou pour obtenir une juste rétribution. Le procureur général du Canada et les différents ministères comparaissent devant les tribunaux en tant que demandeurs ou défendeurs.

Il n'est pas question qu'un juge sollicite une faveur du gouvernement. Les juges doivent être totalement indépendants de l'exécutif. Ils ne doivent pas craindre une diminution de leur rémunération s'ils font preuve de fermeté à l'égard du gouvernement. Ils doivent être à l'abri des problèmes d'équilibre de leur budget personnel et de toute contrainte financière lorsqu'il s'agit d'élever leurs enfants. À notre avis, ils ne devraient pas être tentés de retourner à la pratique privée après quelques années de magistrature. Nous estimons que l'accès à la magistrature devrait être la dernière étape de la carrière.

**M. Nunziata:** Vous avez cependant recommandé une augmentation des salaires et des avantages sociaux, notamment des prestations de pension; où faut-il tracer la ligne? Voulez-vous dire que si nous adoptons vos



## [Text]

adopting your recommendations we will have satisfied, at least in the short run, any concerns that any individual judge or anyone might have with respect to independence, or would there be others who would say we should increase their salary by \$50,000 a year, and that would give the bench greater independence?

**Mr. Courtois:** Mr. Nunziata, since 1975 the judiciary have accepted the equivalence of the mid-range of the DM-3s. This has not been followed. The deputy ministers have gotten ahead of them. That is one cause of dissatisfaction. In 1975 that was accepted as fair, because that mid-range of DM-3s is what is sufficient or satisfactory to attract to the civil service very highly competent, dedicated people, as you know.

**Mr. Nunziata:** As a lawyer and a Member of Parliament we try to use those same arguments at times, that if you want qualified people, if you want to attract the "right people" to represent the country and the Parliament of Canada, you have to increase the salary to a certain level. Somehow when it comes to politicians that does not wash with the public as a justification for increasing salary.

If we look at deputy ministers, the three range or whatever you are talking about, and compare that with salaries of Members of Parliament, or for that matter compare salaries of Members of Parliament with judges, with your recommendations judges would be making more than twice what MPs make. So I have some difficulty with some of the arguments that are put forward in terms of attracting the "right people".

Has anyone ever done a study of the legal profession to find out exactly whether financial considerations are an impediment to accepting an appointment to the bench? How many individuals have refused, once approached by the Minister of Justice, an appointment to a superior court? Do we know those figures? Do we know that kind of information?

**Mr. Courtois:** I do not, but I do know some specific instances of people who went to the bench and suddenly realized that they could not afford to stay on the bench. One of the most prominent ones is a very well known trial lawyer in Toronto.

**Mr. Nunziata:** But you do not know how many have refused an appointment. Can you tell us how many have left the bench because of financial considerations?

• 1035

**Mr. Courtois:** I do not know. When they leave the bench, sometimes it is for health reasons. For some it may be for financial reasons, but as far as I am concerned there is no survey of that.

**Mr. Nunziata:** Overall the package seems to substantially improve salaries and benefits for judges. We are not only dealing with the actual salaries paid, we are also dealing with things like pension contributions. You are recommending that they be eliminated for all judges.

**Mr. Courtois:** As they were prior to 1975.

## [Translation]

recommandations, nous allons satisfaire, du moins à court terme, vos préoccupations concernant l'indépendance de la magistrature, ou pensez-vous que d'autres puissent prétendre qu'il faudrait augmenter leur salaire de 50,000 dollars par an, et que cela garantirait davantage l'indépendance de la magistrature?

**M. Courtois:** Monsieur Nunziata, depuis 1975, les juges ont accepté l'équivalent de la médiane des salaires de la catégorie DM-3. Mais tout le monde ne s'en est pas contenté. Les juges ont été dépassés par les sous-ministres. C'est pour eux un motif de mécontentement. En 1975, cette échelle des DM-3 leur paraissait juste, car on la jugeait suffisante pour attirer vers la fonction publique des candidats très compétents et très dévoués, vous le savez.

**M. Nunziata:** Il arrive que les avocats qui accèdent à la députation formulent parfois cet argument: si l'on veut attirer des candidats qualifiés pour représenter le pays et le Parlement du Canada, il faut augmenter le salaire des députés. Mais dans les cas des hommes politiques, il est difficile de faire admettre cette idée pour justifier une augmentation de rémunération.

Si l'on prend le cas des sous-ministres et que l'on compare leur échelle de traitement avec la rémunération des députés ou si l'on compare celle des députés avec celle des juges, d'après vos recommandations, les juges gagneraient plus du double de ce que gagnent les députés. J'ai donc du mal à accepter certains arguments concernant la nécessité d'attirer les bons candidats.

Y a-t-il eu des études de la profession juridique qui auraient établi si les considérations d'ordre financier peuvent faire obstacle à l'acceptation d'une nomination à la magistrature? Combien y a-t-il eu de refus de la part d'avocats pressentis par le ministre de la Justice pour un poste de juge dans une cour supérieure? Existe-t-il des chiffres à ce sujet? Est-ce qu'on connaît ce genre de renseignements?

**M. Courtois:** Je n'en connais pas, mais j'ai eu connaissance de certains cas d'avocats nommés à la magistrature, qui constataient soudain qu'ils ne pouvaient se permettre d'y rester. Le cas le plus célèbre est celui d'un éminent avocat de Toronto.

**M. Nunziata:** Mais vous ne savez pas combien d'avocats ont refusé une nomination. Pouvez-vous nous dire combien d'entre eux ont quitté la magistrature pour des considérations d'ordre financier?

**M. Courtois:** Je ne sais pas. Lorsqu'ils quittent la magistrature, ils invoquent parfois des raisons de santé. Pour certains d'entre eux, il peut y avoir des raisons financières, mais pour autant que je sache, personne n'a fait d'étude à ce sujet.

**M. Nunziata:** Il semble que, de façon globale, vos propositions augmentent considérablement le traitement et les avantages sociaux des juges. Il ne s'agit pas simplement de la rémunération qui leur est versée, mais également des cotisations de pension. Vous recommandez leur élimination pour tous les juges.

**M. Courtois:** On en reviendrait à la situation d'avant 1975.



[Texte]

**Mr. Nunziata:** Do you know any other group in Canadian society that looks to the public purse, so to speak, that does not contribute anything toward their own pensions?

**Mr. Courtois:** The Governor General.

**Mr. Nunziata:** So with the exception of the Governor General, every other group, including Members of Parliament, has to contribute to their own pensions.

**Mr. Courtois:** Yes. But that is a pension. What we recommend for the judges is not a pension, because it is in no way funded. It is an annuity.

Until 1975 judges did not contribute to their annuity. In 1975 there was legislation that created effectively two classes of judges. The ones who were appointed prior to I believe February 17, 1975, only had to pay 1% for the supplemental benefits for their dependants; the ones after that date had to pay 6%, plus eventually the 1%. That created in some cities, maybe in the same court, judges who had a different remuneration. That may appear to some people to be a small thing, but a judge who had to pay \$6,000 more than the fellow who sits with him on the same bench, hearing the same cases, created a lot of uneasiness.

**Mr. Nunziata:** I can understand the uneasiness there, but there are two ways of dealing with it. You either make everybody pay or you do not make anybody pay. You either remove the requirement that they make contributions or you make everybody make contributions.

So I am straight in my own mind, I would like to know why you have opted to eliminate the requirement. That is a substantial amount of money every year, is it not?

**Mr. Courtois:** Yes, it is, Mr. Nunziata.

At the beginning of our deliberations we thought that the differential between the 375 and 475 judges would right itself by attrition over the years. But then Parliament considered Bill C-52, which provided when it came into force that judges who heretofore could save in an RRSP up to \$7,500 per year, going up in the next five years to maybe \$15,000, could no longer do so. In the draft legislation and regulations they limit it to \$600. By the time of Bill C-52, after our report came into law, that amount went up to \$1,000.

Now, that is a substantial difference for a judge who can put aside in an RRSP, and defer income tax on, an amount that goes up to \$15,000 a year, in order to provide for his children, his dependents, and his widow. That being imposed on a judge after his appointment, you are changing his conditions of employment. We thought to offset that it would be better to do away with the partial funding of annuities, if you want, as do other countries like the U.K., Australia, and the U.S. Their judges get an annuity without any contributions as part of their package of remuneration.

**Mr. Nunziata:** With the exception of the Governor General, judges would be the only—

[Traduction]

**M. Nunziata:** Connaissez-vous d'autres groupes de la société canadienne qui soient rémunérés par des fonds publics et qui n'aient aucune cotisation à verser pour leur propre pension?

**M. Courtois:** Oui, le gouverneur général.

**M. Nunziata:** Donc, à l'exception du gouverneur général, tous les autres groupes, y compris les députés, doivent cotiser pour leur pension.

**M. Courtois:** Oui, mais il s'agit d'une pension. Ce que nous recommandons pour les juges, ce n'est pas une pension, puisqu'elle ne comporte pas de caisse de retraite. Il s'agit d'une rente.

Jusqu'en 1975, les juges ne cotisaient pas en prévision de leur rente. En 1975, une loi a constitué deux catégories de juges. Les juges nommés avant le 17 février 1975, je crois, n'avaient à payer qu'1 p. 100 pour les prestations supplémentaires de leurs personnes à charge; les juges nommés après cette date devaient payer 6 p. 100, plus 1 p. 100, le cas échéant. On s'est donc retrouvé avec deux catégories de juges qui, dans une même ville et parfois, dans un même tribunal, touchaient des rémunérations différentes. Cela peut paraître insignifiant à certains, mais lorsqu'un juge doit payer 6,000\$ de plus que son collègue alors que les deux font le même travail, cela peut créer bien des problèmes.

**M. Nunziata:** Je comprends, mais on pourrait les résoudre de deux manières. Soit que tout le monde paie, soit que personne ne paie. On peut supprimer les cotisations obligatoires, ou les imposer à tout le monde.

Je voudrais donc savoir tout simplement pourquoi vous avez décidé de supprimer toute cotisation. Cela représente un montant annuel considérable, n'est-ce pas?

**M. Courtois:** En effet, monsieur Nunziata.

Au début de nos travaux, nous avons considéré que cet écart de rémunération entre 375 juges d'un côté et 475 juges de l'autre disparaîtrait progressivement avec les années. Mais ensuite, le Parlement a étudié le projet de loi C-52 qui, à son entrée en vigueur, prévoyait que les juges, qui jusque là, pouvaient verser dans un REER un montant maximal annuel de 7,500\$, qui pourrait éventuellement atteindre 15,000\$ au bout de 5 ans, ne pourraient désormais plus le faire. Dans le projet de réglementation, ce montant était limité à 600\$. Mais après l'adoption du projet de loi C-52, il est passé à 1,000\$.

Cela fait donc une différence considérable pour le juge qui peut cotiser à un REER, net d'impôts immédiats sur le revenu, un montant pouvant atteindre 15,000\$ par an et qui est destiné à ses enfants, à sa veuve ou à ses personnes à charge. On impose un juge après sa nomination, donc on modifie ses conditions d'emploi. Nous avons estimé que, pour compenser cette différence, il était préférable de renoncer au financement partiel de la rente, si vous voulez, comme on le fait dans d'autres pays comme le Royaume-Uni, l'Australie et les États-Unis. Dans ces pays-là, les juges ont droit à une rente sans avoir à verser de cotisations dans le cadre de leur régime de rémunération.

**M. Nunziata:** A l'exception du gouverneur général, les juges seraient les seuls. . .



[Text]

**Mr. Courtois:** In Canada, I believe, yes.

**Mr. Nunziata:** How much are we talking about annually?

**Mr. Courtois:** I can tell you how many judges there are.

**Mr. Nunziata:** I am not talking about the global amount, I am talking per individual judge.

**Mr. Courtois:** If you take 7% of say \$140,000, that would be about \$10,000.

**Mr. Nunziata:** So when you recommend that salaries be set at a particular level, we should in effect look at the entire package and add an additional \$10,000 plus per judge.

• 1040

**Mr. Courtois:** Not exactly, because what they receive they pay tax on.

**Mr. Nunziata:** We are talking about gross salaries here.

**Mr. Courtois:** Yes.

**Mr. Nunziata:** So that is what we should do, add an additional \$10,000 gross.

**Mr. Courtois:** You would be adding what we consider they should not have to pay.

**Mr. Nunziata:** Right, okay. But as you said when you began, we are looking at this as an entire package.

**Mr. Courtois:** Yes.

**Mr. Nunziata:** Judges, given the independence of the judiciary, do not have to concern themselves about public opinion and how the public feels about judges' salaries and salaries generally or things like deficits and fiscal management and what not. Unfortunately, as politicians we have to concern ourselves with those matters.

Let me ask you this. How do you think the public would react if this committee and this Parliament adopted this report as is? Has your commission or has anyone commissioned a poll of any sort to see how the public feels about salaries for judges?

**Mr. Courtois:** No, but we have advertised widely. Prior commissions have advertised, and even after our report was published in some law journals and so on, the summary of it, nobody has criticized what the judges are getting. I think the public in general are happy to see that their judges are well remunerated and well looked after.

**The Chairman:** Do you think the public knows?

**Mr. Courtois:** I think very few in the public know how much a judge earns.

**The Chairman:** That is right.

**Mr. Nunziata:** Mr. Chairman, I am asking general questions now. I assume we will have another opportunity to ask specific questions about the various recommendations.

**The Chairman:** I take it that we will have to run to another meeting then. Is that what you are suggesting, Mr. Nunziata?

[Translation]

**M. Courtois:** Au Canada, je crois que oui.

**M. Nunziata:** Quel montant cela représenterait-il par an?

**M. Courtois:** Je peux vous dire combien il y a de juges.

**M. Nunziata:** Je ne veux pas parler du montant total, mais du montant individuel pour chaque juge.

**M. Courtois:** Si l'on prend 7 p. 100 sur un traitement annuel de 140,000\$, cela donne environ 10,000\$.

**M. Nunziata:** Donc lorsque vous recommandez un certain niveau de salaire, il faudrait en fait considérer la rémunération globale, et y ajouter 10,000\$ par juge.

**M. Courtois:** Pas exactement, car ils doivent payer de l'impôt sur ce qu'ils touchent.

**M. Nunziata:** On parle ici de traitement brut.

**M. Courtois:** Oui.

**M. Nunziata:** Il s'agit donc bien d'un montant supplémentaire brut de 10,000\$ dollars.

**M. Courtois:** Il s'agit ici d'un montant supplémentaire, qu'à notre avis les juges n'ont pas à payer.

**M. Nunziata:** C'est entendu, mais au début, vous avez dit qu'il fallait considérer dans la rémunération globale.

**M. Courtois:** Oui.

**M. Nunziata:** Etant donné l'indépendance de l'ordre judiciaire, les juges n'ont pas à se préoccuper de l'opinion publique ni de ce qu'on peut penser de leur rémunération, ou bien des déficits publics, de la gestion des finances publiques et de tout le reste. Mais nous sommes des gens politiques et, malheureusement, nous devons nous préoccuper de ces questions.

Je voudrais vous demander ceci: Comment, à votre avis, les Canadiens vont-ils réagir si ce rapport est adopté tel quel par le comité et par le Parlement? Est-ce que la commission ou quelqu'un d'autre aurait fait un genre de sondage pour voir ce que pensaient les Canadiens de la rémunération des juges?

**M. Courtois:** Non, mais nous avons abondamment parlé de nos travaux. Les commissions précédentes en ont fait autant, et même après la parution de notre rapport ou de son résumé dans des publications juridiques, personne n'a contesté la rémunération accordée aux juges. Je pense que, dans l'ensemble, les Canadiens sont heureux de voir que leurs juges sont bien rémunérés et bien traités.

**Le président:** Pensez-vous que les Canadiens soient bien informés?

**M. Courtois:** Je ne pense pas qu'ils soient nombreux à savoir combien gagne un juge.

**Le président:** En effet.

**M. Nunziata:** Monsieur le président, je voudrais maintenant poser des questions d'ordre général. Je suppose que nous aurons encore l'occasion de poser des questions concernant spécifiquement les différentes recommandations.

**Le président:** Dans ce cas, il va falloir prévoir une autre séance. Est-ce bien ce que vous voulez dire, monsieur Nunziata?



[Texte]

**Mr. Nunziata:** I do not know what the process is here, what the committee intends to do, what the intent is. Do we intend to adopt this report today and recommend—

**The Chairman:** It is not necessary to adopt it today. I am just wondering about bringing Mr. Courtois back before the committee. If we can ask him these questions today, then we could deliberate individually on these things. Or we can bring him back. I am sure, sir, that you would be amenable to coming back before the committee to answer at another meeting.

**Mr. Courtois:** If the committee deems it desirable, I will make myself available—

**The Chairman:** Thank you very much.

**Mr. Courtois:** —because I believe that for the judicial group this is an important matter.

**Mr. Nunziata:** And judges are waiting for this report.

**Mr. Courtois:** Very much so, Mr. Nunziata.

**Mr. Nunziata:** I assumed they were.

**Mr. Courtois:** It was enlightening, when we had our first meeting for two days in Ottawa, to see the number of judges, some of them of appeal courts, and letters from the Chief Justice of Canada—to see the interest they pay to this matter.

**Mr. Nunziata:** But we all know that they are not supposed to. They are supposed to be independent and not be concerned about insignificant things like salaries.

**Mr. Courtois:** No, but they are interested. They do not make representations to you gentlemen—they do not like to lobby—but they did to our commission.

**Mr. Nunziata:** So in effect your commission is acting as a cushion to ensure the arms'—length relationship between the judiciary and the executive branch of government.

**Mr. Courtois:** Yes, and I think to eliminate partisan politics.

**Mr. Nunziata:** But are you not concerned that you in effect have become an advocate for the judges and that your objectivity might in some way be questioned?

**Mr. Courtois:** No. I must tell you that the three commissioners approached this thing with a very open mind. They gave us their written briefs before our meetings. We discussed them, and we asked them a lot of questions. We wrote our report only after we were satisfied that what they were asking was justified. We discarded a few suggestions they made.

I am not an advocate for the judges. I am an advocate for the judicial system.

**Mr. Nunziata:** But this is pretty well everything they wanted? Is that correct?

**Mr. Courtois:** Substantially.

**The Chairman:** Mr. Nunziata, we do have time limitations. We have allowed you to go on for half an hour because of your line of questioning, but we can come back to you. Other members would like to ask some questions.

[Traduction]

**M. Nunziata:** Je ne sais pas ce que le comité a l'intention de faire. Est-il prévu que nous adoptions ce rapport dès aujourd'hui en recommandant. . .

**Le président:** Il n'est pas indispensable de l'adopter aujourd'hui. Je me demandais simplement s'il fallait faire revenir M. Courtois devant le comité. Si nous pouvons lui poser ces questions aujourd'hui, nous pourrions ensuite en délibérer entre nous. Nous pouvons également le faire revenir. Je suis certain, monsieur, que vous ne refuserez pas de revenir une autre fois devant le comité.

**M. Courtois:** Si le comité en décide ainsi, je serai à sa disposition. . .

**Le président:** Merci beaucoup.

**M. Courtois:** . . . car je pense que pour la magistrature, il s'agit là d'une question importante.

**M. Nunziata:** Et les juges attendent ce rapport.

**M. Courtois:** Tout à fait, monsieur Nunziata.

**M. Nunziata:** Je n'en doute pas.

**M. Courtois:** Lorsque nous avons tenu notre première réunion de deux jours à Ottawa, nombre de juges, parfois des juges de cour d'appel, ont manifesté un intérêt remarquable pour cette question; nous avons reçu des lettres du juge en chef du Canada.

**M. Nunziata:** Mais nous savons tous qu'ils ne sont pas censés agir ainsi. Ils sont censés être indépendants et ne pas se préoccuper de questions insignifiantes, comme leur rémunération.

**M. Courtois:** Non, mais ils s'y intéressent. Ils ne sont pas intervenus auprès de vous, messieurs—they n'aiment pas exercer de pression—mais ils sont intervenus auprès de notre commission.

**M. Nunziata:** Votre commission fait donc office d'intermédiaire pour assurer l'indépendance dans les rapports entre les pouvoirs judiciaires et exécutifs.

**M. Courtois:** Oui, mais pour les mettre à l'abri de l'influence des partis.

**M. Nunziata:** Mais ne craignez-vous pas que la commission soit devenue le porte-parole des juges, et que son objectivité puisse être contestée?

**M. Courtois:** Non. Je dois vous dire que les trois commissaires ont fait preuve d'une très grande ouverture d'esprit. Ils nous ont soumis des documents écrits avant les réunions. Nous en avons discuté, nous avons posé de nombreuses questions. Nous n'avons rédigé notre rapport que lorsque nous avons été convaincus du bien-fondé de leurs demandes, et nous avons rejeté certaines de leurs propositions.

Je ne suis pas le porte-parole des juges. Je suis le porte-parole du système judiciaire.

**M. Nunziata:** Mais vos propositions correspondent à peu près à qu'ils voulaient obtenir, n'est-ce-pas?

**M. Courtois:** A peu près.

**Le président:** Monsieur Nunziata, le temps nous est compté. Je vous ai accordé une demi-heure, à cause des questions que vous avez posées et vous aurez encore la parole. D'autres membres du comité souhaitent eux aussi poser des questions.



[Text]

[Translation]

• 1045

**Mr. Domm:** I appreciate Mr. Nunziata's questions, because being in the legal profession as he is, he would understand this problem much better than I would. I have some difficulties with this process, for a couple of reasons, and I have a couple of things I would like the members of the committee to think about.

First, I do not recall in all my years on the justice committee—correct me if I am wrong, Mr. Chairman—where we have ever been consulted on what the government or the Crown or the ministry sets up in regulations in Orders in Council as to what we should pay deputy ministers, assistant deputy ministers, the head of Petro-Canada or any of these Crown corporation top management people. Where we sort of trigger into place usually, Mr. Chairman, is after the fact. When it is done, we call these people before us and cross-examine them on whatever the issue might be, over whatever is granted to them by Order in Council or regulations.

**The Chairman:** The reason for that, Mr. Domm, I am told, is only that the Judges Act requires this commission to be set up every three years.

**Mr. Domm:** That is right, the commission. I have no trouble with the commission any more than I have trouble with the commission on members' salaries that is set up after every election. But does the act say that the justice committee review the commission's report before the government acts? Asking that question might save me a lot of conversation.

**The Chairman:** The report is tabled in Parliament, and it is permanently referred to the Standing Committee on Justice and the Solicitor General.

**Mr. Domm:** Is this true of all commission reports? Do we get a chance as the justice committee to comment on commission reports to government before government makes a decision on Members of Parliament?

**The Chairman:** I do not believe so.

**Mr. Domm:** Why are the judges, who are supposed to be distanced from us in some real meaning, now having a salary matter reviewed by a committee that is public? Why are we, as back-bench Members of Parliament and critics, faced with the responsibility of making a judgment on a commission's recommendations when it does not mean any more than more paper to shuffle around and more people to blame or credit, depending on the position taken? If the Crown would like the justice committee to review all Orders in Council pertaining to salaries paid to Crown officials, then I would see some rationale in this. But my recommendation to the committee is to give serious thought to whether we should even respond.

Not having all of the opportunities to read all of the letters from all of these very creditable persons who wrote saying what they thought judges should make, nor having the opportunity to review in the justice committee what heads of Crown corporations or Members of Parliament make after a commission study has been done. . . Only after it has been granted do we then call witnesses before us, to the best of my knowledge. Correct me if I am wrong, Mr. Chairman. I see

**M. Domm:** Je suis content que M. Nunziata ait posé ces questions car, étant juriste, il devrait comprendre ce problème mieux que moi. Cette procédure ne me paraît pas aller de soi, pour certaines raisons, et je voudrais demander aux membres du comité de réfléchir à certaines questions.

Corrigez-moi si je me trompe, monsieur le président, mais après toutes ces années au comité de la justice, je ne me souviens pas que l'on nous ait jamais consultés au sujet de ce que le gouvernement, la Couronne et le ministère prescrivent dans les règlements ou décrets quant aux salaires des sous-ministres, sous-ministres adjoints, ou à celui du directeur de Petro-Canada ou des cadres supérieurs des différentes sociétés de la Couronne. En général, monsieur le président, c'est après coup que nous intervenons. Une fois que la décision a été prise, nous demandons à ces personnes de comparaître devant nous, et nous les interrogeons sur leurs responsabilités, et sur le salaire et que les avantages sociaux que prévoit à leur intention le décret ou les règlements.

**Le président:** La raison en est, M. Domm, me dit-on, que la Loi sur les juges n'exige la constitution de cette commission qu'une fois tous les trois ans.

**M. Domm:** C'est exact; je n'ai rien contre le principe de cette commission, et je conçois qu'elle examine les salaires établis pour les députés, après chaque élection. Mais la loi stipule-t-elle que le comité de la justice doit examiner le rapport de la commission avant que le gouvernement n'agisse? Voilà la question qui me paraît pertinente.

**Le président:** Le rapport est déposé au Parlement, et il est renvoyé en permanence au Comité permanent de la justice et au solliciteur général.

**M. Domm:** Cela s'applique-t-il aux rapports de toutes les commissions? En tant que comité de la justice, avons-nous la possibilité de faire des observations sur des rapports que des commissions adressent au gouvernement, avant que ce dernier ne prenne une décision concernant les députés?

**Le président:** Je ne le pense pas.

**M. Domm:** S'il y a véritablement séparation des pouvoirs, pourquoi un comité public se penche-t-il sur les salaires des juges? En tant que députés de l'arrière-banc et comme porte-parole de notre parti, pourquoi nous faut-il nous prononcer sur les recommandations d'une commission, alors que cela n'implique pas autre chose qu'un surcroît de paperasserie, et davantage de personnes à blâmer ou à féliciter, selon le cas? Je comprendrais assez bien que la Couronne veuille que le comité de la justice examine tous les décrets portant sur les salaires des fonctionnaires. Mais j'estime que, dans le cas de la rémunération des juges, le comité devrait se demander sérieusement s'il devrait accepter une telle responsabilité.

N'ayant pas toujours la possibilité de lire toutes les lettres des personnes fort estimables qui nous ont écrit pour nous dire ce que devraient gagner les juges, et n'ayant pas non plus la possibilité d'examiner au comité de la justice les salaires des sociétés de la Couronne ou des députés, une fois qu'une commission a effectué son étude. . . Pour autant que je sache, et corrigez-moi si je me trompe, monsieur le président, c'est après que les salaires ont été accordés que nous



[Texte]

some heads nodding over there. Did we review Members of Parliament's salaries before it was decided what MPs received?

**Mr. Nunziata:** Yes.

**Mr. Domm:** Here?

**Mr. Nunziata:** After every election, as far as Members of Parliament are concerned, a special commission is established, and that commission reports.

**The Chairman:** We do not review it. No standing committee reviews it.

**Mr. Domm:** We do not review it before the minister acts.

**Mr. Nunziata:** Our representatives review it.

**Mr. Domm:** Who?

**Mr. Nunziata:** The Board of Internal Economy.

**Mr. Domm:** That is fair game, but they control it. We do not control what the judges get. We are a second commission, all of a sudden charged with the responsibility of making recommendations.

**The Chairman:** Examining the commission.

**Mr. Nunziata:** Mr. Domm is recommending that the Judges Act be amended, because we are required under the Judges Act to review it, are we not?

**The Chairman:** No, only that it be tabled in the House. Is that correct?

**Mr. Courtois:** It is tabled in the House, Mr. Nunziata. The Minister of Justice is required, by the terms of the Judges Act, to table it in the House within a short period of time after we file it with her.

**Mr. Nunziata:** Is there no requirement in the Judges Act that it be referred to a committee?

**The Chairman:** Subsection 26(2) of the Judges Act says:

Within six months after being appointed, the commissioners shall submit a report to the Minister of Justice, containing such recommendations as they consider appropriate, and the Minister shall cause the report to be laid before Parliament not later than the tenth sitting day of Parliament after he receives it.

• 1050

**Mr. Domm:** Where do we fit in?

**The Chairman:** I do not know where we fit in.

**Mrs. Bertrand:** That was the point of my first question, Mr. Chairman.

**The Chairman:** When?

**Mrs. Bertrand:** At the beginning of the meeting.

**Mr. Nunziata:** Is it just because all reports are referred? Is there any general requirement that all reports going to Parliament be referred to—

[Traduction]

convoquons des témoins devant le comité. Je vois des hochements de tête. Avons-nous examiné les salaires des députés avant qu'une décision ne fût prise à ce sujet?

**M. Nunziata:** Oui.

**M. Domm:** Ici?

**M. Nunziata:** Après chaque élection, une commission spéciale est créée et elle fait son rapport sur les salaires des députés.

**Le président:** Ni notre comité, ni les autres comités permanents n'examinent cette question.

**M. Domm:** Nous ne l'examinons pas avant que le ministre n'agisse.

**M. Nunziata:** Ce sont nos représentants qui examinent cette question.

**M. Domm:** Qui?

**M. Nunziata:** Le Bureau de régie interne.

**M. Domm:** Bien sûr, mais il est sous le contrôle du gouvernement. Nous ne contrôlons pas ce que gagnent les juges. Nous sommes une commission auxiliaire à qui l'on demande brusquement de présenter des recommandations.

**Le président:** D'examiner la commission.

**M. Nunziata:** M. Domm recommande que la Loi sur les juges soit modifiée, car elle stipule que nous devons procéder à cet examen, n'est-ce pas?

**Le président:** Non, seulement que le rapport soit déposé à la Chambre. Est-ce bien cela?

**M. Courtois:** Il est déposé à la Chambre, M. Nunziata. En vertu de la Loi sur les juges, le ministre de la Justice est tenu de déposer le rapport à la Chambre peu de temps après l'avoir reçu.

**M. Nunziata:** La Loi sur les juges ne prévoit-elle pas le renvoi en comité?

**Le président:** En vertu du paragraphe 26(2) de la Loi sur les juges:

Dans les six mois qui suivent leur nomination, les commissaires transmettent au ministre de la Justice du Canada un rapport assorti des recommandations qu'ils estiment utiles. Le ministre fait déposer ce rapport devant le Parlement au plus tard le dixième jour de séance qui suit sa réception.

**M. Domm:** Et quel est notre rôle dans tout cela?

**Le président:** Franchement je l'ignore.

**Mme Bertrand:** C'est justement la question que je vous avait posée monsieur le président.

**Le président:** Quand ça?

**Mme Bertrand:** Tout au début de la réunion.

**M. Nunziata:** Le Comité doit-il nécessairement être saisi de tous les rapports déposés à la Chambre?



[Text]

**The Chairman:** It says:

Pursuant to Standing Order 32(5) permanently referred to the Standing Committee on Justice and Solicitor General.

This is taken from the *Votes and Proceedings*, daily routine of business, March 16, 1990.

**Mr. Nunziata:** Just to clarify the matter further, once the government decides what to do, they have to introduce legislation. Then the legislation comes back to a legislative committee for consideration, and then it goes back to Parliament. Is that the correct procedure?

**The Chairman:** Well, I would expect so. As you know, the Judges Act requires that a commission be set up every three years. Mr. Jacques Courtois was the chairman of the commission. They have made 14 recommendations. He presented it to the minister. It was tabled in the House on March 16, and it says that pursuant to Standing Order 32(5) it is permanently referred to our committee.

We wonder where we come in. I mean, what are we doing? It has been brought forward by Mr. Domm that when a commission is set up to study members' salaries it is not referred to our committee. When a commission is set up to study DM-3s, deputy minister's salaries, heads of Crown corporations, we do not handle anything like that. Therefore, it is Mr. Domm's feeling, and correct me if I am wrong, that here we are sitting so to speak in judgment on this commission headed by this gentleman, who have had the opportunity to hear all kinds of witnesses and come up with their recommendations. Now we are sitting sort of as a commission to check into his commission, which the members, I take, feel uncomfortable with. Is that correct?

**Mr. Domm:** I want to call some witnesses. I would want the Minister of Justice to appear before this committee and say what type of a response he would have to this type of a commission report. I would want to call some of those witnesses who appeared before the commission to hear the story from the industry or from the sector with which we are dealing.

You brought up very pertinent questions about how many lawyers would there be to fill these jobs. Could we fill the jobs with the salaries we are paying? How does that compare with what lawyers make? What is the salary range, and so on?

I am not cognizant of all of these things from any past study. I am not a solicitor, yet I am asked to make comment on all of these fringe benefits, plus the basic salary, plus the travel expenses, plus the attending of conventions, plus the pension plans. I just think it requires more than a one-hour meeting for us to respond, if we have to respond, on what we think about all of these different recommendations.

I do not intend to sit here and give a *carte blanche* okay until I have some more material. I want to call some witnesses. I would like to talk to the Justice Minister. I feel totally incapable of responding to this report, which no doubt has been done by experts in that field, without having some opportunity to review the rationale for their decisions in some depth.

**Mr. Nunziata:** Another option is simply to send this back to the government and say that the committee has considered the process and we do not agree with the process. Let us not play games. If we are actually going to review this, let us

[Translation]

**Le président:** Le texte dit ce qui suit:

Conformément au Règlement 32(5) sera renvoyé en permanence au Comité permanent de la justice et du solliciteur général.

Je cite en l'occurrence le texte des *Procès-verbaux* du 16 mars 1990.

**M. Nunziata:** Lorsque le gouvernement a établi un plan d'action, il doit déposer un projet de loi qui est examiné par le comité législatif approprié avant d'être renvoyé à la Chambre. Est-ce bien exact?

**Le président:** C'est exact. Selon les dispositions de la Loi sur les juges, une commission doit être mise sur pied tous les trois ans. C'est M. Jacques Courtois qui présidait la commission et qui a soumis au ministre 14 recommandations faites par la commission. Le rapport a été déposé à la Chambre le 16 mars et conformément au Règlement 32(5), notre Comité en a été saisi de façon permanente.

La question se pose maintenant de savoir quel est notre rôle. M. Domm a fait valoir que lorsqu'une commission a été créée pour examiner les traitements des députés, nous ne sommes pas normalement saisis de la question, de même que nous ne sommes pas chargés d'étudier les traitements des sous-ministres, des responsables des sociétés d'État, etc. Donc toujours selon M. Domm, nous sommes appelés en quelque sorte à nous prononcer sur les débats d'une commission qui après avoir entendu une série de témoins, a fait des recommandations, le tout sous la présidence de M. Courtois. Vous estimez donc que c'est une situation délicate pour nous d'avoir à nous prononcer sur les activités de cette commission.

**M. Domm:** Je voudrais convoquer un certain nombre de témoins et notamment le ministre de la Justice pour savoir ce qu'il pense du rapport de la commission. Je voudrais également entendre les témoins qui ont comparu devant la commission pour obtenir des renseignements de première main.

Il faudrait savoir par ailleurs si, compte tenu de nos barèmes de salaires, nous pouvons trouver des avocats pour faire ce travail. Il faudrait comparer nos barèmes à ce qu'un avocat peut normalement s'attendre à gagner.

J'ignore tout de ces questions. Bien que je ne sois pas avocat, on me demande mon avis quant aux avantages sociaux, au traitement de base, aux frais de déplacement, de participation aux congrès et au régime de pension. J'estime qu'une heure n'est pas du tout suffisant pour nous permettre de nous prononcer à bon escient sur toutes ces recommandations.

Je refuse de donner un *blanc-seing* tant que je n'aurai pas plus de renseignements. Il faut que je puisse m'entretenir avec certains témoins et notamment le ministre de la Justice. Avant de me prononcer sur un rapport qui a été rédigé par des experts, il faut que j'en connaisse les tenants et les aboutissants.

**M. Nunziata:** Une autre solution serait de renvoyer le rapport au gouvernement en précisant que le Comité n'est pas d'accord avec cette façon de procéder. Disons les choses clairement. S'il s'agit d'une vérification en bonne et due



[Texte]

review it. If the purpose of the process is to give the impression that we are being responsible and accountable and all that, then I agree and sympathize with Mr. Domm. We should not participate in that process and let the government come forward. But if they really want us to dissect this report—and I do not think they want us to do that—then maybe we should just recommend that the Judges Act be changed.

• 1055

**Mr. Domm:** Could I conclude my remarks before the comment?

**Mr. Waddell (Port Moody—Coquitlam):** I just want to add something.

**Mr. Domm:** I am sorry, I thought you were going on with—

**Mr. Waddell:** First of all, let me apologize to Mr. Courtois that I was not here. I recognize him from I think the Canada Council on various matters. I apologize.

Maybe to help you a bit, I sat on the justice committee once before very temporarily, and we considered judges' salaries. I was told to go down, it is a very non-controversial issue. We had John J. Robinette testify, and Yves Fortier, together with a whole bunch of judges in the room even, and so on. So it was considered in real detail. Now, unless they have changed the rules somehow. . .

We heard from Otto Lang, who was a commissioner, and then we heard from a couple of counsel, including J.J. Robinette, the foremost lawyer in Canada, on behalf of the judges. So the committee held quite in-depth hearings on it. I believe they then forwarded their material to the minister, who then came down with some legislation and changed the salaries. So I think that is the procedure.

I want to add that it is incumbent upon us not to put these things off, to keep acting on it, because we do have this fairly important power; that is, to make recommendations on the judges' salaries. It is incumbent upon us, I think, to exercise that or it just gets put off and off and off, and it is unfair to the judges as well. So we should hear it in some depth.

**Mr. Domm:** Just to clarify that fact, take your thoughts back to the rationale of this committee taking on assignments. The day you are referring to, I was on justice back in those days too, and that was different. If you are talking about the standing committees we sit on here today—

**Mr. Waddell:** Yes.

**Mr. Domm:** —the references they dealt with were references given to them by the government. The minister gave the references to the committee. In other words, you needed the support to bring forward an agenda item to carry recommendations into the House.

That is not the way we operate any more. We operate and study what we want to study, and if the legislation, as in the case of prostitution on the streets—and we pass legislation in the House—says that it has to come back to this committee or a committee to be reviewed periodically, then we get into it.

[Traduction]

forme, allons-y. Si par contre il s'agit simplement de donner l'impression que nous agissons de façon responsable, je suis entièrement d'accord avec M. Domm. Nous ne devons pas faire le jeu du gouvernement. Par contre si le gouvernement tient réellement à ce que nous étudions ce rapport en détail, ce dont je doute, la meilleure chose serait peut-être de recommander que la Loi sur les juges soit modifiée.

**M. Domm:** Puis-je terminer?

**M. Waddell (Port Moody—Coquitlam):** Je voudrais ajouter quelques mots.

**M. Domm:** Je m'excuse, j'avais l'impression que vous vouliez poursuivre. . .

**M. Waddell:** Je voudrais tout d'abord m'excuser de mon absence auprès de M. Courtois qui, si je ne m'abuse, faisait partie du Conseil des arts du Canada.

Pour votre gouverne, je tiens à préciser que j'ai eu l'occasion par le passé de siéger brièvement au Comité de la justice lorsque celui-ci était chargé d'examiner le salaire des juges; on m'avait dit qu'il s'agissait d'une question qui ne faisait nullement l'objet de controverse. Parmi les témoins il y avait entre autres M. John J. Robinette, M. Yves Fortier ainsi que de nombreux juges. La question avait donc été examinée en détail. A moins que depuis lors les règles aient été modifiées.

Parmi les témoins, nous avons entendu notamment le commissaire Otto Lang ainsi que M. J.J. Robinette, le plus grand avocat du Canada, ce qui a permis aux membres du comité de se faire une idée bien précise de la question. Des recommandations ont été soumises au ministre lequel a déposé un projet de loi et modifié les salaires. C'est ainsi que les choses devraient se dérouler normalement.

Il ne faudrait surtout pas que nous remettions le dossier à plus tard car nous avons l'obligation de faire des recommandations relatives aux salaires des juges. Il ne s'agit donc pas de temporiser, car ce ne serait pas juste à l'égard des juges eux-mêmes.

**M. Domm:** Il faut bien comprendre selon quelles modalités le Comité est saisi d'une question. Je faisais moi aussi partie du Comité de la justice dans l'affaire que vous venez d'évoquer, mais l'analogie s'arrête là. Notre Comité permanent actuel, si c'est bien lui que vous parlez. . .

**M. Waddell:** Oui.

**M. Domm:** A l'époque, c'est le gouvernement qui saisissait un comité d'une question par le truchement d'un ministre. Il fallait donc qu'un ministre soit d'accord pour qu'un comité puisse faire des recommandations à la Chambre.

Or, depuis lors, les choses ont changé. C'est nous qui décidons de notre ordre du jour. Ainsi comme cela a été le cas en ce qui concerne la prostitution sur la voie publique, le texte du projet de loi lui-même prévoit le renvoi de la question au comité.



[Text]

Where is the legislation that says that this is in our purview and we have to review this every so often? If there is such legislation, then I want to call witnesses. I want to do a proper review, because I am not able to make a good judgment vote on this whole subject in a meeting of an hour, nor do I intend to.

**Mr. Nunziata:** Were say the last two or three reports that have been submitted pursuant to the Judges Act adopted completely?

**The Chairman:** Yes. I have one right here.

**Mr. Courtois:** With respect, with some modifications. With some of them, the recommendations instead of being enacted effective in one year were spread over three years, which diluted their effect.

**Mr. Nunziata:** One other question. Judges are being paid cost of living.

**Mr. Courtois:** The industrial aggregate.

**Mr. Nunziata:** Right. So it is not as if judges' salaries are frozen.

**Mr. Courtois:** No, but as I pointed out very respectfully, we have 864 judges, supernumerary and permanent. A lot of them were appointed since 1975, at which time it was accepted that their salaries would be equivalent to the mid-range of the DM-3s. Because that has not been followed, because that agreement has not been lived up to, each of them has lost, to date, \$230,000. You have some people who have accepted an appointment. . .

• 1100

**Mr. Nunziata:** With the greatest of respect, sir, I could look at some report that came out of a commission appointed after a general election and say if that particular report was adopted, we would be half a million dollars richer.

**Mr. Courtois:** I would be happy for you.

**Mr. Nunziata:** The public would not be too happy for us.

To use the figure of \$200,000, the argument you are making is that if that particular report was followed, they would be \$8,000 ahead today annually. You are not suggesting we compensate them \$250,000 each.

**Mr. Courtois:** Absolutely not. I say they have suffered because the rules of the game have not been followed. I am urging you, respectfully, to follow the rules, follow the intent of the agreement made in 1975.

**Mr. Nunziata:** If this report were adopted as is, what would happen in three years' time, in your view?

**Mr. Courtois:** There would probably be very little that would have to be done.

**Mr. Nunziata:** Would this satisfy judges for many years to come?

**Mr. Courtois:** Substantially. With the increase each year by the industrial aggregate to their salaries, you could have a commission only every five or six years.

[Translation]

Je voudrais donc savoir quel est le texte législatif qui dispose que nous devons examiner cette question périodiquement. Si cela est effectivement prévu par un texte législatif, nous devons pouvoir convoquer des témoins afin de pouvoir examiner la question à fond, car je n'ai nullement l'intention de me prononcer à la va-vite à l'issue d'une réunion d'une heure.

**M. Nunziata:** Les deux ou trois derniers rapports déposés en application de la Loi sur les juges ont-ils tous été intégralement adoptés?

**Le président:** Je crois bien que oui. J'ai justement sur moi le texte de l'un de ces rapports.

**M. Courtois:** Je m'excuse, ces rapports n'ont été adoptés qu'après modifications, les recommandations étant étalées sur trois ans au lieu d'une année, réduisant ainsi leur portée.

**M. Nunziata:** Les traitements des juges sont indexés au coût de la vie, si je ne me trompe.

**M. Courtois:** En effet, en fonction de l'indice industriel rajusté.

**M. Nunziata:** C'est exact. Donc, les traitements des juges ne sont certainement pas gelés.

**M. Courtois:** C'est vrai, mais il ne faut pas oublier que le pays compte 864 juges, permanents et surnuméraires. Parmi ceux-ci, bon nombre ont été nommés après 1975, étant entendu que leur traitement serait équivalent au traitement moyen des sous-ministres de la catégorie DM-3. Or, cet accord n'ayant pas été respecté, ils ont chacun jusqu'à présent perdu 230,000\$. Certains avaient accepté le poste. . .

**M. Nunziata:** À ce train on pourrait dire tout aussi bien que les députés ont perdu chacun un demi-million de dollars du fait que le rapport d'une commission mise sur pied après des élections générales n'a pas été adopté.

**M. Courtois:** Je me serais réjoui pour vous.

**M. Nunziata:** Tel ne serait certainement pas le sentiment de l'homme de la rue.

Pour reprendre ce chiffre de 200,000\$, selon vous chaque juge gagnerait 8,000\$ de plus par an qu'il ne le fait actuellement si ce rapport avait été adopté. Vous ne proposez quand même pas qu'on leur verse à chacun 250,000\$ rétroactivement.

**M. Courtois:** Certainement pas. Mais ce qui est certain c'est que les juges ont perdu du fait que l'accord de 1975 n'a pas été respecté comme je vous engage à le faire.

**M. Nunziata:** Et si ce rapport est adopté tel quel, où en serons-nous d'ici trois ans?

**M. Courtois:** Je pense qu'il n'y aurait pas grand chose à changer.

**M. Nunziata:** Vous pensez donc que les juges trouveraient cette solution satisfaisante pour de nombreuses années à venir?

**M. Courtois:** C'est bien ça. Si on leur accordait une augmentation annuelle calculée en fonction de l'augmentation moyenne dans l'industrie, la commission n'aurait plus qu'à siéger tous les cinq ou six ans.



[Texte]

**The Chairman:** But we cannot change it. It is in the act that it is every three years.

**Mr. Courtois:** No, no. I say in effect it would be much easier because they would meet the test of equivalence with the DM-3s.

**Mr. Nunziata:** This is a catch-up report.

**Mr. Atkinson (St. Catharines):** Mr. Courtois, thank you for your input. I have listened to what has been said. Perhaps a solution would be that it go to the steering committee in order to resolve some of the issues that have been brought up. But recognizing that it is a matter of some expediency and that it should be dealt with, rather than with Mr. Courtois here and discussing it among ourselves, perhaps the steering committee would be the appropriate place to resolve these issues.

**The Chairman:** I thought of that, Mr. Atkinson, and I unilaterally decided against it. I think the full committee is the place where we should be discussing it.

I would propose to adjourn this meeting now and call a meeting for Thursday morning, from 9.30 to 11. We will go through the discussions. I think at that time, Mr. Courtois, it would be better if we went through some of our internal discussions and came to some decisions first. We thank you very much for your generous offer to appear before us again, but for now I think we should settle some of the problems we have with it and discuss it internally.

I declare the meeting adjourned until Thursday morning at 9.30.

[Traduction]

**Le président:** Mais c'est la loi elle-même qui prévoit que la commission doit siéger tous les trois ans et nous n'y pouvons rien.

**M. Courtois:** Il n'y aurait tout simplement pas de problème du fait que le traitement des juges serait équivalent à ceux des sous-ministres de la catégorie DM-3.

**M. Nunziata:** Cela leur permettrait donc de se rattraper.

**M. Atkinson (St. Catharines):** Je vous remercie de votre intervention, monsieur Courtois. J'ai suivi la discussion très attentivement. On pourrait peut-être demander au comité de direction d'essayer d'y voir plus clair. Comme la question doit être réglée sans plus tarder, il vaudrait peut-être mieux en charger le comité de direction plutôt que d'en discuter avec M. Courtois comme nous le faisons en ce moment.

**Le président:** C'est une possibilité que j'ai envisagée mais que j'ai rejetée après réflexion. J'estime en effet qu'il appartient au comité tout entier de se prononcer.

Je propose donc de lever la séance et de nous réunir à nouveau jeudi de 9h30 à 11 heures. Je tiens à remercier M. Courtois d'avoir proposé de comparaître à nouveau, mais je pense que pour le moment il est préférable que nous discutons de ces questions entre nous.

La réunion est levée. La prochaine réunion aura lieu jeudi à 9h30.









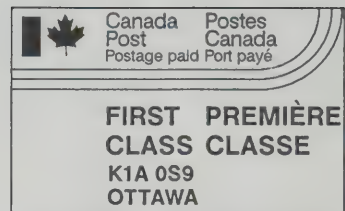












*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

WITNESS

*From the 1989 Commission on Judges' Salaries and Benefits:*

E. Jacques Courtois, Q.C., Chairman.

TÉMOIN

*De la Commission de 1989 sur le traitement et les avantages des juges:*

E. Jacques Courtois, c.r., président.



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 44

Tuesday, October 9, 1990

Chairman: Robert Horner

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 44

Le mardi 9 octobre 1990

Président: Robert Horner

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la*

## Justice and the Solicitor General

## Justice et du Solliciteur général

RESPECTING:

Subject matter of Bill C-207 (hate propaganda—age group)

CONCERNANT:

Objet du projet de loi C-207 (propagande haineuse—groupe d'âge)

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)



Second Session of the Thirty-fourth Parliament,  
1989-90

Deuxième session de la trente-quatrième législature,  
1989-1990



STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND  
THE SOLICITOR GENERAL

*Chairman:* Robert Horner

*Vice-Chairman:* Wilton Littlechild  
(Solicitor General)

Members

Ken Atkinson  
Gabrielle Bertrand  
John Brewin  
Bill Domm  
Douglas Fee  
François Gérin  
Carole Jacques  
Robert Kaplan  
Derek Lee  
John Nunziata  
George Rideout  
Svend Robinson—(14)

(Quorum 8)

Richard Dupuis

*Clerk of the Committee*

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET  
DU SOLICITEUR GÉNÉRAL

*Président:* Robert Horner

*Vice-président:* Wilton Littlechild  
(Solliciteur général)

Membres

Ken Atkinson  
Gabrielle Bertrand  
John Brewin  
Bill Domm  
Douglas Fee  
François Gérin  
Carole Jacques  
Robert Kaplan  
Derek Lee  
John Nunziata  
George Rideout  
Svend Robinson—(14)

(Quorum 8)

*Le greffier du Comité*

Richard Dupuis



## ORDER OF REFERENCE

*Extract from the Votes and Proceeding of the House of Commons:*

Friday, September 28, 1990:

The Order being read for the second reading and reference to a Legislative Committee of Bill C-207, An Act to amend the Criminal Code (hate propaganda—age group).

Mr. Boudria, seconded by Mr. Keyes, moved—That the Bill be now read a second time and referred to a Legislative Committee.

After debate thereon, by unanimous consent, the Order was discharged, the Bill withdrawn and the subject-matter referred to the Standing Committee on Justice and Solicitor General.

*ATTEST*

ROBERT MARLEAU

*The Clerk of the House of Commons*

## ORDRE DE RENVOI

*Extrait des Procès-verbaux de la Chambre des communes:*

Le vendredi 28 septembre 1990:

Il est donné lecture de l'ordre portant deuxième lecture et renvoi à un Comité législatif du projet de loi C-207, Loi modifiant le Code criminel (propagande haineuse—groupe d'âge).

M. Boudria, appuyé par M. Keyes, propose,—Que ce projet de loi soit maintenant lu une deuxième fois et déféré à un Comité législatif.

Après débat, du consentement unanime, l'ordre est révoqué, le projet de loi retiré et l'objet déféré au Comité permanent de la justice et du Solliciteur général.

*ATTESTÉ*

*Le Greffier de la Chambre des communes*

ROBERT MARLEAU



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, OCTOBER 9, 1990  
(51)

[Text]

The Standing Committee on Justice and the Solicitor General met at 11:30 o'clock a.m. this day, in Room 308 West Block, the Chairman, Robert Horner, presiding.

*Members of the Committee present:* Bill Domm, Bob Horner, Carole Jacques, Derek Lee, John Nunziata, and George Rideout.

*Acting Members present:* Russell MacLellan for Bob Kaplan and Ian Waddell for Svend Robinson.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Philip Rosen, Senior Analyst; Patricia Diane Begin, Research Officer.

*Witness:* Donald Boudria, M.P.

The Order of Reference dated Friday, September 28, 1990, being read as follows:

Ordered,—That the subject-matter of Bill C-207 (hate propaganda—age group) be referred to the Standing Committee on Justice and the Solicitor General.

Donald Boudria, M.P., made an opening statement and answered questions.

It was agreed,—That the Committee solicit the views of the Department of Justice on the Bill and alternatives to deal with the Garbage Pail Kids.

At 12:45 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Richard Dupuis

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 9 OCTOBRE 1990  
(51)

[Traduction]

Le Comité permanent de la justice et du solliciteur général se réunit aujourd'hui à 11 h 30, dans la pièce 308 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Robert Horner (*président*).

*Membres du Comité présents:* Bill Domm, Bob Horner, Carole Jacques, Derek Lee, John Nunziata, George Rideout.

*Membres suppléants présents:* Russell MacLellan remplace Bob Kaplan; Ian Waddell remplace Svend Robinson.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Philip Rosen, analyste principal; Patricia Diane Begin, attachée de recherche.

*Témoin:* Donald Boudria, député.

Lecture est faite de l'ordre de renvoi du vendredi 28 septembre 1990 ainsi libellé:

*Il est ordonné,—*Que l'objet du projet de loi C-207 (propagande haineuse: groupe d'âge) soit renvoyé au Comité permanent de la justice et du solliciteur général.

Donald Boudria fait un exposé et répond aux questions.

Il est convenu,—Que le Comité demande les conseils du ministère de la Justice relativement au projet de loi et aux moyens de traiter avec les «Garbage Pail Kids».

À 12 h 45, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

Richard Dupuis



[Texte]

## EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Tuesday, October 9, 1990

• 1142

**The Chairman:** Order. The order of the day is the subject-matter of Bill C-207, hate propaganda, age group.

We are very pleased to have the hon. member from Glengarry—Prescott—Russell, Mr. Boudria, before the committee. I imagine he has a statement he would like to make at this time.

**Mr. Don Boudria, MP (Glengarry—Prescott—Russell):** First I want to indicate that I have with me as well my able assistant, Mireille Bélanger, who is assisting me with the presentation this morning.

Some two and a half years ago or so, constituents began writing to me to indicate their displeasure with a product known as “Garbage Pail Kids”. This product is in the form of a bubble-gum card. It is sold by the Topps Bubble Gum Company of Chicago. It is exported from the United States to Canada, or imported into Canada if you wish. The product is briefly described, and you have in your kit that I prepared for all of you, under tab 1, samples of the cards. I regret that the samples are not as clear as they could be, but the originals are being circulated around the table as I speak now. So you can view them at your convenience, and of course then I would like to have the originals back.

Just to describe the cards briefly, they describe in very gory detail violence against children. They have a caption at the bottom that some would perhaps think of, in their sick minds, as being humorous. For instance, one of them here on the first page has a child whose tongue is tied with a pin to his chest. Another has one-quarter of a child being sliced off and the comparison with a watermelon that you slice in a similar fashion. Another has a child with a leg removed. Another has a child again, the top of whose head is being lacerated with an object that looks like a large comb, and so on. Basically they are, in my opinion and in the opinion of many Canadians—and I will describe those later to you—violence against children.

I complained of this to the Crown Attorney of Ontario. You will find my letter to the provincial Crown of Ontario under tab 5, wherein I asked what they could do to stop the distribution of this product. This is the letter from the Crown. You will not find my letter to him, because it was in the form of a telephone call made from the lobby of the House, and I immediately sent samples of the cards to him to view.

You will also find, under tab 4, correspondence with the Minister of Revenue on the product. The then Minister of Revenue, Elmer MacKay, wrote to me on September 20, 1988, and indicated that he could not stop the importation of

[Traduction]

## TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le mardi 9 octobre 1990

**Le président:** La séance est ouverte. La question à l'ordre du jour est le projet de loi C-207, Propagande haineuse: groupe d'âge.

Nous sommes très heureux d'accueillir l'honorable député de Glengarry—Prescott—Russell, M. Boudria. J'imagine qu'il a une déclaration à faire.

**M. Don Boudria (député de Glengarry—Prescott—Russell):** Je tiens, tout d'abord, à préciser que je suis accompagné d'une personne très capable, mon adjointe, Mireille Bélanger, qui m'aidera à faire mon exposé, ce matin.

Il y a environ deux ans et demi, certains de mes électeurs ont commencé à m'écrire pour me faire part du mécontentement que leur inspirait un produit appelé «Garbage Pail Kids» qui se présente sous la forme de cartes que l'on trouve dans des paquets de gomme à claquer. Il est vendu par la *Topps Bubble Gum Company* de Chicago et importé au Canada. Dans la trousse que j'ai préparée à votre intention il y a une brève description du produit et, sous l'onglet 1, vous trouverez des échantillons de ces cartes. Je regrette que celles-ci ne soient pas aussi claires qu'elles pourraient l'être, mais les originales font le tour de la table en ce moment même. Vous pourrez donc les examiner à loisir; bien entendu, j'aimerais les récupérer.

Je dirai brièvement que ces cartes représentent, avec un grand luxe de détails horribles, des actes de violence contre des enfants. Elles ont chacune une légende qui peut paraître humoristique aux gens à l'esprit un peu dérangé. Par exemple, vous voyez ici, à la première page, l'une d'entre elles qui représente un enfant dont la langue est épinglée à sa poitrine. Une autre vous montre le corps d'un enfant qui se fait découper en rondelle et qui est comparé à une pastèque que l'on découpe en tranche de la même façon. Une autre encore représente un enfant amputé d'une jambe et une quatrième, un enfant dont le cuir chevelu est déchiré par un objet qui ressemble à un gros peigne, et j'en passe. Ce sont essentiellement là, à mon avis et de celui de beaucoup de Canadiens—je vous décrirai cela plus tard—des actes de violence à l'égard d'enfants.

Je m'en suis plaint au procureur de la Couronne de l'Ontario. Sous l'onglet 5, vous trouverez ma lettre à la Couronne au titre de l'Ontario, par laquelle je demandais que l'on arrête la distribution de ce produit. Voici la lettre reçue de la Couronne. Vous ne trouverez pas de lettre au procureur car je lui avais téléphoné de la Chambre après quoi, je lui avais immédiatement envoyé des échantillons des cartes.

Sous l'onglet 4, vous trouverez également ma correspondance avec le ministre du Revenu au sujet de ce produit. Elmer MacKay, qui était alors titulaire de ce poste, me répondait le 20 septembre 1988 qu'il ne pouvait pas



## [Text]

the product into Canada because the only tool he had available to him was the hate propaganda provision of the Criminal Code. If a product imported into Canada offended that provision, then he could stop it from coming in. As he described on page 2 of his letter, roughly a third of the way down, there is a difficulty. In order to stop the product from coming in, it has to offend the hatred provisions by promoting genocide or hatred against "an identifiable group". An identifiable group is defined as one that you can recognize by colour, race, religion or ethnic group. Of course children come in all of those varieties, if you wish. You therefore cannot stop the promotion of hatred against children simply because children come in various ethnic groups, colours, and so on.

• 1145

Mind you, the implication was quite clear that if for instance the cards would have depicted hatred against a particular race of children, at that particular point the minister probably would have been able to stop them from coming in. But I guess the creative minds at *Topps Bubble Gum Company* made sure that the children in question or the cartoon captions of the children were designed in such a way that you could not really relate to any specific race or ethnic group. Therefore, it does not enable us to stop the importation of the product into Canada the way some of us would like to do.

Mr. Chairman, in the material I have provided you, under tab 2 you will also find Bill C-207. This bill is the one that I tabled in Parliament and later exchanged in favour of the motion, instead referring the matter to this committee. It would have amended the Criminal Code by adding the words "age group" as an identifiable provision. In other words, in the future you could not discriminate against someone based on colour, race, religion, or ethnic and age group. So if a group could be identified by its age—of course children usually could be—then you could not have discriminated or promoted hatred against them. I submit that you therefore could have stopped the product from being imported into Canada. That is basically what the bill was trying to do.

I want to indicate to you under tab 6 that many Canadians feel the same way I do about this. You have letters from various people, the City of Hamilton, for instance. I am glad to see here our colleague, Mr. Domm, because the Peterborough County Board of Education has been quite strong in asking us to do something about this product. No doubt Mr. Domm is familiar with their efforts to ban this product or at least to attempt to stop the sale and possibly the importation of this into Canada.

I have several letters from Canadians as far away as British Columbia. Some of them are from the local area as well. Under tab 7 I have also indicated, for your benefit, the comments I made in the House on September 28, 1990.

## [Translation]

interdire l'importation de ce produit au Canada parce que le seul outil dont il disposait pour cela était la disposition du Code criminel relative à la propagande haineuse. Ce n'est que si un produit importé au Canada contrevient à cette disposition qu'il peut en interdire l'importation. Comme il l'indique à la page 2 de sa lettre, à peu près à la fin du premier tiers, un problème se pose. Pour que l'importation d'un produit puisse être interdite, il faut que celui-ci contrevienne aux dispositions relatives à la propagande haineuse en fomentant le génocide ou la haine à l'égard d'un «groupe identifiable». Selon la définition, un groupe identifiable est un groupe qui se différencie des autres par la couleur, la race, la religion ou l'origine ethnique. Or, les enfants se retrouvent dans toutes ces catégories, et ne forment donc pas un «groupe identifiable» aux termes de la loi.

Notez, cependant, que cela signifie clairement que si, par exemple, ces cartes avaient représenté une attitude haineuse à l'égard d'enfants d'une race précise, le ministre aurait probablement été en mesure d'en interdire l'importation. Mais je crois que les gens de la *Topps Bubble Gum Company* ne manquent pas d'imagination et qu'ils se sont assurés que les enfants étaient représentés de telle façon qu'il ne soit pas vraiment possible de les identifier comme appartenant à une race ou un groupe ethnique déterminé. Il est donc impossible d'empêcher l'importation de ce produit au Canada, comme certains d'entre vous voudraient le faire.

Monsieur le président, dans les documents que je vous ai remis vous trouverez également le projet de loi C-207 sous l'onglet 2. Ce projet de loi est celui que j'avais déposé à la Chambre et échangé par la suite en faveur de la motion, pour que la question soit soumise à ce comité. Ce projet de loi aurait modifié le Code criminel en incluant le mot «âge» comme élément d'identification. En d'autres termes, à l'avenir, il ne serait plus possible de pratiquer la discrimination à l'égard de quelqu'un en fonction de sa couleur, de sa race, de sa religion, de son groupe ethnique ou de son d'âge. Donc, s'il était possible d'identifier un groupe d'après son âge—comme les enfants par exemple—il ne serait plus possible de pratiquer la discrimination ou de fomenter la haine à leur égard. On aurait ainsi pu empêcher l'importation de ce produit au Canada. C'était là l'objectif essentiel de ce projet de loi.

Vous verrez également, sous l'onglet 6, que beaucoup de Canadiens partagent mes sentiments. Vous avez là des lettres de diverses personnes, de la ville de Hamilton, par exemple. Je suis heureux de voir que mon collègue, M. Domm, est présent, car la Commission scolaire du comté de Peterborough a beaucoup insisté auprès de nous pour que nous intervenions contre ce produit. M. Domm est certainement au courant des efforts du conseil pour interdire ce produit ou du moins, essayer d'en empêcher la vente et peut-être aussi, l'importation au Canada.

J'ai plusieurs lettres de Canadiens qui nous écrivent, même de la Colombie-britannique. Certains d'entre eux sont de la région. Sous l'onglet 7, vous trouverez également, à votre intention, les remarques que j'ai faites à la Chambre, le 28 septembre 1990.



[Texte]

Under tab 8 you will see the newspaper coverage of the issue, or at least the coverage it received in the past. There is a substantial article in the French newspaper *Hebdo Police* on August 27, 1988. As well, there is a series of articles by Canadian Press, one of them a story by Ann Landers, and others by *Le Droit* from Ottawa. Again, there are other stories by Canadian Press and an editorial from *The Windsor Star* on this issue.

Mr. Chairman, that is a basic summary of the issue and at least one possible solution that I thought would be in order to solve the problem. Of course it does not mean that it is the only one. I am not married to any particular course in terms of solving the problem, it is more the end I am interested in—namely, to stop the importation into Canada of what in my view is a most offensive product that I believe promotes hatred against our children. Thank you.

• 1150

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Boudria. I take it you are willing to answer any questions from members of this committee. We will begin with Mr. Lee.

**Mr. Lee (Scarborough—Rouge River):** Mr. Boudria, you have chosen as an instrument in battling this type of publication—I will call the bubble-gum cards a publication—an amendment to a section of the Criminal Code with reference to hate against an identifiable age group. Without dwelling on that specifically, could I ask if you had considered other means? I would like to make specific reference, if I could, to the customs regulation, the customs tariff, and whether or not you have given thought or have investigated the possibility of challenging the importation on the basis of references to cruelty or the term “degradation”, both of which are seen in the customs tariff, and both of which I think I see in the examples of the cards you have been good enough to show us this morning.

**Mr. Boudria:** I have a couple of points. I referred the matter to the crown attorney for the judicial district of Ottawa—Carleton. The judicial authorities did not find any means they felt were available to them to stop the importation of them into Canada. I did not pursue that matter personally in terms of looking at what other legislation or regulation could have been offended. I had really left it up to them.

I subsequently corresponded with the Minister of National Revenue, and it was this minister, in response to my letter, who offered I would not say a solution but a dimension to the problem. As he saw it, the problem was, and I read from page 2 of his letter:

Furthermore, section 281.3(8) defines “hate propaganda” as that which advocates or promotes genocide or promotes hatred against an identifiable group distinguished by colour, race, religion or ethnic origin.

Given that he identified that shortcoming as being in that section of the Criminal Code, I deduced that the solution was in amending that particular provision he felt had that shortcoming in it. That is why I went that way.

[Traduction]

Sous l'onglet 8, vous trouverez les coupures de presse consacrées à la question, du moins celles qui remontent à un certain temps. Il y a un article important en français du journal *Hebdo Police*, qui date du 27 août 1988. Il y a également une série d'articles de la Presse canadienne dont un écrit par Ann Landers, et d'autres qui ont été publiés dans *Le Droit* d'Ottawa. Il y a encore d'autres articles de la Presse canadienne et un article de fond consacré à la question dans le *Windsor Star*.

Monsieur le président, voici le résumé de la question et au moins, une solution possible qui, à mon avis, permettrait de régler le problème. Bien entendu, ce n'est pas nécessairement la seule. Je ne tiens pas, mordicus, à la solution que je préconise; ce qui m'intéresse, c'est le résultat final—interdire l'importation au Canada d'un produit qui me paraît particulièrement offensant et qui, à mon avis, foment la haine contre nos enfants. Je vous remercie.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Boudria. Vous êtes, je crois, prêt à répondre aux questions des membres de ce comité. Commençons par M. Lee.

**M. Lee (Scarborough—Rouge River):** Monsieur Boudria, pour combattre ce type de publication—j'appellerai ces cartes de gomme à claquer une publication—vous avez choisi de proposer une modification à un article du code criminel relatif à la haine à l'égard d'un groupe d'âge identifiable. Sans m'attarder sur ce point particulier, puis-je vous demander si vous avez envisagé d'autres moyens? Je songe, en particulier, à la réglementation douanière, au Tarif des douanes, et je voudrais savoir si vous avez envisagé ou étudié la possibilité de contester cette importation en invoquant l'argument de la cruauté ou de la «dégradation», termes que l'on trouve, tous deux, dans le tarif et qui me paraissent illustrés dans les cartes que vous avez eu l'amabilité de nous montrer ce matin.

**M. Boudria:** J'ai une ou deux remarques à faire à ce sujet. J'ai soumis la question au procureur de la Couronne du district judiciaire d'Ottawa—Carleton. Selon les autorités judiciaires, elles ne disposaient d'aucun moyen d'empêcher l'importation de ces cartes au Canada. Je n'ai pas personnellement poursuivi la question en recherchant les autres lois ou règlements auxquels ces produits pouvaient contrevenir. C'est une tâche que je leur ai laissée.

J'ai ensuite correspondu avec le ministre du Revenu national et c'est celui-ci qui, dans sa réponse à ma lettre, a proposé, sinon une solution du moins des paramètres définissant le problème. Selon le ministre, et je cite la page 2 de sa lettre:

Le problème tenait au fait que le paragraphe 281.3(8) définit la «propagande haineuse», comme celle qui préconise ou foment le génocide ou foment la haine à l'égard d'un groupe identifiable qui se différencie des autres par la couleur, la race, la religion d'origine ethnique.

Etant donné qu'à son avis, cet article du code criminel contenait une lacune, j'en ai déduit que la solution consistait à modifier la disposition particulière qui lui paraissait insuffisante. C'est la raison pour laquelle j'ai procédé ainsi.



[Text]

So first it was the reference to the crown attorney and his inability to find another solution and then the subsequent letter to the minister and his response which offered that the problem was a lack of provision within the hate propaganda provision of the Criminal Code. The combination of those two led me to find that solution as opposed to another one.

**Mr. Lee:** Can you tell the committee if to your knowledge the cards are still marketed?

**Mr. Boudria:** I have received correspondence as late as a few months ago from parents. Like all good things and all bad things, there is, unfortunately, an escalation that happens from time to time.

Roughly this time last year there were reports in the media of *Garbage Pail Kids: The Movie*. I asked in the House of the minister at the time if he thought there were instruments available to him to stop this movie from being shown in Canada. I do not know whether the movie was ever produced and marketed, or whether they ever attempted to market it, but to date I have no knowledge of the movie, *Garbage Pail Kids: The Movie*, as it is allegedly called, being shown in this country. Hopefully it will not be shown.

• 1155

In terms of the cards, there is apparently a new set of them now. I have received correspondence from an individual. I think they are called "Gory Cards" or something like that. They refer to scenes of horror movies instead, but they are similarly an attempt to frighten and to show people in a manner that is similar to what is on those cards. As I say, as late as a year ago, they were still marketing them. As you will understand, I do not attempt to buy them myself, but I get complaints from people writing to me. In other words, they have gone a further step. If there is a market for them, which unfortunately there probably is, I would think it is still there if it was there a year ago.

**Mr. Lee:** I would like to think that the light of our freedom, if I can use that term, would quickly purge the marketplace of this trash, but even if that were the case, I think the issue still remains to be dealt with whether or not our laws are adequate in dealing with this type of problem.

**Mr. Boudria:** Mr. Chairman, when I referred to the other cards as "Gory Cards", they are actually called "Fright Flicks". I had the wrong name for the second version of them.

**The Chairman:** Are they put out by the same company, Mr. Boudria?

**Mr. Boudria:** Yes. They are marketed in Canada by a company called O-PEE-CHEE, I believe, and they are imported from the United States from a company that produces them there known as The Topps Bubble Gum Company. Mr. Chairman, you may recall that this is the same company who, in days gone by—only a few of them when I was young—would produce bubble gum cards of baseball players. That is the unfortunate degradation that has seemingly happened in these few short years.

[Translation]

Il y a donc eu deux choses: d'une part, le procureur de la Couronne n'a pas pu trouver d'autre solution, et de l'autre, le ministre considère que le problème tient au fait que la disposition du code criminel relative à la propagande haineuse est incomplète. La combinaison de ces deux éléments m'a conduit à proposer cette solution à l'exclusion de toute autre.

**M. Lee:** Pouvez-vous dire au comité si, à votre connaissance, ces cartes sont toujours sur le marché?

**M. Boudria:** Les dernières lettres de parents que j'ai reçues à ce sujet remontent à quelques mois. Comme c'est le cas pour tout ce qui est bon et aussi, tout ce qui est mauvais, il y a, malheureusement, un processus d'escalade qui se déclenche de temps à autre.

A peu près à la même époque, l'an dernier, les médias ont parlé de *Garbage Pail Kids: The Movie*. A l'époque, j'ai demandé au ministre, à la Chambre, s'il pensait qu'il disposait des instruments nécessaires pour interdire la présentation de ce film au Canada. Je ne sais si le film a jamais été réalisé et commercialisé, ou même si l'on a jamais tenté de le faire, mais à ma connaissance, *Garbage Pail Kids: The Movie*, comme c'est apparemment son titre, n'a pas encore été présenté dans ce pays. Espérons qu'il ne le sera jamais.

Pour ce qui est des cartes, il y en a apparemment une nouvelle série. Quelqu'un m'a écrit à ce sujet. Je crois qu'on les appelle les «cards» (cartes horribles), ou quelque chose du genre. Il s'agit, cette fois, de certaines scènes de films d'horreur, mais il s'agit également de faire peur et de représenter des gens dans des situations analogues à celles des cartes que vous avez devant vous. Comme je l'ai dit tout à l'heure, elles étaient encore commercialisées il y a un an. Comme vous vous en doutez, je n'essaie pas d'en acheter moi-même, mais des gens m'écrivent pour se plaindre. En d'autres termes, cette compagnie est allée encore un peu plus loin. S'il y a un marché pour ces produits, ce qui, malheureusement, est probablement le cas, il est probable qu'ils sont encore sur le marché, s'ils l'étaient l'an dernier.

**M. Lee:** Je me plais à penser que le flambeau de la liberté, si je puis me permettre d'utiliser ce terme, suffirait à débarrasser rapidement le marché de ces horreurs, mais même si c'était le cas, une question demeure: nos lois permettent-elles de régler ce genre de problèmes.

**M. Boudria:** Monsieur le président, j'ai tout à l'heure parlé de «gory cards» mais on les appelle en fait les «fright flicks» (ciné-épouvante). Je m'étais trompé de nom pour la seconde version.

**Le président:** S'agit-il de produits de la même compagnie, monsieur Boudria?

**M. Boudria:** Oui. Ces produits sont commercialisés au Canada par une société qui s'appelle O-Pee-Chee, je crois, et ils sont importés des États-Unis où ils sont fabriqués par une société qui s'appelle la *Topps Bubble Gum Company*. Monsieur le président, vous vous souviendrez peut-être qu'il s'agit de la même société qui, autrefois... Il y en avait peu dans ma jeunesse... produisait des cartes de joueurs de baseball vendues avec les paquets de gomme à claquer. Voilà à quel niveau elle est tombée en quelques années.



[Texte]

**Mr. Waddell (Port Moody—Coquitlam):** Mr. Boudria, do you believe in freedom of speech, freedom of expression for children? Do they have that right?

**Mr. Boudria:** I do not want to get into a long discourse on freedom and the principles established as far back as John Stuart Mill of who has freedom, what freedom is designed to do and where the certain principles conflict and so on.

Very clearly, it is our job as parents to exercise the best influence we can on our children, and surely that would include promoting values that are a little bit saner than having children run over by a truck and finding it funny. Even more to the point, I get back to what I was saying a while ago. If the children depicted in those cards were uniformly or substantially children of an identifiable ethnicity or depicted as being identified with one religion, this debate would be radically different because we would have immediately decried it as being religious intolerance and so on, which it would be. It is similar.

**Mr. Waddell:** Mr. Boudria, as I understand the hate propaganda law, and I have a brief from the Research Branch of the Library of Parliament, if you added age, it still would not make it illegal, because you have to not only be reckless; you have to have a conscious purpose to promote hatred or be morally certain that the result will be hatred promoted against this particular group. This may be gross, and it may seem stupid and obnoxious to us, but that is a long way from getting a conviction for promoting hate.

**Mr. Boudria:** Child psychologists who have written to me on the issue claim that this is exactly what this does.

• 1200

**Mr. Waddell:** I am interested in that. I did not see it in your brief. You got some letters from people who said they do not like these things. Have you consulted child psychologists?

**Mr. Boudria:** Yes, I have consulted psychologists and child psychologists. I suppose we could get some of them to testify. I am just looking through my correspondence to see whether I have anything in the kit that I have here in writing for you.

**The Chairman:** There are none listed, Mr. Boudria. It might change the tenor of the questions if you could have an opinion from someone who was professionally trained.

**Mr. Boudria:** Yes.

**Mr. Waddell:** What did they say to you, Mr. Boudria, if I can ask you to paraphrase? You can paraphrase them, because I notice the phrase "Children like things that are gross". I was listening to a review of a movie the other day, and they were talking about a movie where a wicked witch or something in Britain in the movie plot turned kids into mice. The hero of the movie, another child, escapes and saves all the English children from being turned into mice. They were

[Traduction]

**M. Waddell (Port Moody—Coquitlam):** Monsieur Boudria, croyez-vous en la liberté d'expression pour les enfants? Ont-ils ce droit?

**M. Boudria:** Je ne tiens pas à me lancer dans une longue discussion sur la liberté et sur des principes qui remontent à John Stuart Mill concernant ceux qui jouissent de la liberté, l'objet de la liberté et les conflits entre certains principes.

Manifestement, notre rôle de parents consiste à exercer la meilleure influence possible sur nos enfants, et cela consiste certainement à promouvoir des valeurs un peu plus saines que de créer un état d'esprit qui fait que l'on trouve drôle de voir des enfants écrasés par un camion. Mais soyons encore plus précis; revenons à ce que je disais tout à l'heure. Si les enfants représentés sur ces cartes étaient tous, ou presque tous, des enfants appartenant à un groupe ethnique ou religieux identifiable, notre débat serait totalement différent car nous aurions immédiatement crié à l'intolérance religieuse, à juste titre d'ailleurs. C'est la même chose.

**M. Waddell:** Monsieur Boudria, si je comprends bien le droit relatif à la propagande haineuse—j'ai d'ailleurs un mémoire du service de recherche de la Bibliothèque du Parlement à ce sujet—si vous ajoutiez l'âge, cela ne suffirait pas à rendre un tel produit illégal, car il faut non seulement se comporter de manière irresponsable, il faut aussi volontairement fomenter la haine ou avoir la certitude morale que le résultat obtenu sera de fomenter la haine contre ce groupe. Ce que nous avons ici, c'est peut-être quelque chose de choquant, quelque chose qui peut nous paraître stupide et odieux, mais cela ne suffit pas, tant s'en faut, pour obtenir une condamnation pour fomenter la haine.

**M. Boudria:** Les psychologues pour enfants qui m'ont écrit à ce sujet prétendent que c'est exactement l'effet qu'ont de tels produits.

**M. Waddell:** Cela m'intéresse. Je n'ai pas vu cela dans votre mémoire. Vous avez reçu des lettres de personnes qui se déclarent opposées à ce genre de choses. Avez-vous consulté des psychologues pour enfants?

**M. Boudria:** Oui, j'ai consulté des psychologues et des psychologues pour enfants. Nous pourrions sans doute amener certains d'entre eux à témoigner. Je feuillette ma correspondance pour voir si j'ai une lettre de ce genre dans la trousse que je vous ai remise.

**Le président:** Il n'y en a pas. Nos questions pourraient être différentes si vous pouviez obtenir l'avis d'un professionnel.

**M. Boudria:** Oui.

**M. Waddell:** Que vous ont-ils dit, monsieur Boudria, si je puis vous demander de répéter leurs propos? Ce serait intéressant; j'ai entendu dire que «les enfants aiment les choses qui ont un petit côté révoltant». L'autre jour, j'écoutais des commentateurs qui parlaient d'un film britannique dans lequel une méchante sorcière transformait les enfants en souris. Le héros du film, un enfant, s'échappe et sauve tous les petits anglais, les empêchant ainsi d'être



*[Text]*

saying in the review that someone took their children to the movie and they were worried about how their children would react. And the children thought it was wonderful, getting turned into mice and back, and they used this term: Oh, it was gross; it was kind of crazy. It is a slang word, and I notice it has come up somewhere here.

What did child psychologists tell you about that? Are children capable of distinguishing between what is obviously silly and ludicrous as opposed to something they are going to believe will make them lesser persons because they have seen this kind of garbage?

**Mr. Boudria:** I can only relate from some of the conversations I have had. As I say, this issue has been going on now for almost three years, but clearly their opinions on the subject were that this does nothing to enhance values between children.

Let me give you the following example. If we are going to try to indicate to children who are say six or seven or eight or nine years old that it is their duty to take care of two-and three-and four-year-olds, and you notice that these cards all depict children who are very, very young being mutilated and their heads being cut off and so on, obviously by the promotion of this literature we are identifying that kind of behaviour, mutilating others who are younger than us, as funny, and that is something they have identified as not being good.

There is not very much parallel between this and what you describe in the movie. The description you are just giving to us is the following: that in a movie some children were in danger, the danger of being turned into mice or the danger of being turned into something or other, and all of a sudden a hero comes and saves the children. I could argue with you that that is the exact reverse of what this shows, someone saving children and the promotion of saving children, and those values are quite different from seeing a kid roasted on a barbecue here, whose name is "Charred Coal". That is in fact the exact opposite of what you are describing.

**Mr. Waddell:** Why do they buy them? Who buys them and why do they buy them? Usually in hate literature the victims complain. They complain about the teachings of Keegstra and so on. The group that is being a victim complains. Here they are not complaining. They seem to be out buying these cards. Why?

**Mr. Boudria:** Well, who buys pornography? It is the same kind of situation.

**Mr. Waddell:** People who buy pornography do not complain about pornography.

• 1205

**Mr. Boudria:** It depends. I do not need to remind anyone here of the testimony presented by one Ted Bundy before his execution in the United States about how he felt that violent pornography was the root cause of his behaviour, which eventually led him to sexual assaults and cruelty towards women and so on. I am not saying that this is identical.

*[Translation]*

transformés en souris. Ces commentateurs disaient que certaines personnes qui avaient amené leurs enfants voir le film se demandaient comment ils réagiraient. Or, ceux-ci ont trouvé que c'était merveilleux de pouvoir être transformé en souris et de redevenir ensuite des enfants, et ils ont expliqué cela en ces termes: «c'était fou; c'était dingue». C'est la même chose dans le cas qui nous préoccupe.

Qu'en pensent les psychologues pour enfants? Ceux-ci sont-ils capables de faire la distinction entre ce qui est manifestement bête et ridicule et ce qui avilit? Dans le second cas, se rendent-ils compte du mal que cela peut leur faire?

**M. Boudria:** Je peux seulement m'appuyer sur certaines des conversations que j'ai eues. Comme je l'ai dit toute à l'heure, c'est une question qui se pose depuis près de trois ans, mais manifestement, ces psychologues estiment que cela n'est pas bon pour la formation morale des enfants.

Permettez-moi de vous donner l'exemple suivant. Si nous essayons d'apprendre aux enfants de six, sept, huit, ou neuf ans que c'est leur devoir de s'occuper des enfants de deux, trois et quatre ans, alors que ces cartes représentent toutes de très jeunes enfants qui se font mutiler, décapiter, etc, il est évident qu'en faisant la promotion de ces produits, nous considérons que ce genre de comportement, la mutilation d'enfants plus jeunes que soi, est amusant. C'est cela qui est jugé inquiétant.

Il n'y a pas beaucoup de points communs entre ces cartes et le film dont vous parlez. Voici ce que vous nous dites: dans un film, des enfants étaient en danger; ils couraient le risque d'être transformés en souris ou autre chose, quand, tout à coup, apparaît un héros qui sauve ces enfants. Nous avons, en fait, là, une situation totalement opposée: il s'agit de quelqu'un qui sauve des enfants; le film glorifié une telle action. Une telle histoire fait appel à des valeurs tout à fait différentes et n'a rien à voir avec le spectacle d'un enfant rôti sur un barbecue, dont le nom est «Charred Coal» (charbon de bois). C'est absolument le contraire de ce que vous décrivez.

**M. Waddell:** Pourquoi achète-t-on ces produits? Qui les achète et pourquoi? Habituellement, lorsqu'on a affaire à de la propagande haineuse, les victimes se plaignent. Elles se plaignent de l'enseignement de gens comme Keegstra, etc. Le groupe qui est la victime se plaint. Ce n'est pas le cas ici. Ces membres semblent s'empresse d'acheter ces cartes. Pourquoi?

**M. Boudria:** Qui sont les clients de la pornographie? C'est le même genre de situation.

**M. Waddell:** Ces clients là ne se plaignent pas de la pornographie.

**M. Boudria:** Cela dépend. Nul besoin de vous rappeler les déclarations faites par un certain Ted Bundy, aux États-Unis, avant son exécution. Ce condamné avait alors déclaré que la pornographie dure, celle de la violence était à la source de son comportement et avait fini par le pousser aux crimes sexuels et à la violence envers les femmes. Ce n'est pas pour dire qu'il s'agisse de la même chose ici.



[Texte]

**Mr. Waddell:** Who believes Ted Bundy?

**Mr. Boudria:** Well, you can believe or disbelieve. That is not the point, if I may finish. You asked who complains. The people who buy pornography do not usually complain about it, but that does not mean that pornography is good because someone does not complain.

In this case, children are not mature enough to complain, but just because they buy it does not mean it is right. To come back to the same point, people buy violent pornography as well, and that is not necessarily right. As a matter of fact, I think it is wrong. Just because it is sold, just because it is bought, does not mean that it is correct—just because it is purchased. Finally, even if we were to draw that analogy with adults—that because people buy it, it is okay—it does not follow through with children anyhow.

Now we are getting into the values as opposed to the damage that this product I believe causes—and not just I, but educators, boards of education and so on, others who have written to us about this. I do not think there is any doubt that this product does not do any good and it does harm.

**Mr. Waddell:** I do not know. It looks bad to me, but where is the evidence that it does harm? Have you got one psychologist who says it does harm? Or do we just assume it does harm by looking at it on the face?

**Mr. Boudria:** From the written documentation I have provided for you, we have educators, boards of education, and citizens generally. No, not in that kit, the kit I have provided.

**Mr. Waddell:** I see the kit. Yes, there is a resolution of the Peterborough School Board.

**Mr. Boudria:** That is correct, and municipal and civic officials elsewhere as well.

**Mr. Waddell:** The Crown Attorney for Ontario says that they are not obscene? Is that the gist of his letter to you?

**Mr. Boudria:** That is correct. He does not feel that it offends the obscenity provisions because there is not a combination of sex and violence. Therefore, the combination of those two things or the element of sex not being there did not enable him to do anything further with the matter. I gather he did not explore the avenue offered to us by Derek Lee.

**Mr. Waddell:** Do you think you might be using an elephant gun here to kill a bit of a fly? Do you think maybe the remedy might be that hopefully parents will intervene and if possible encourage their kids or tell their kids not to buy these kinds of cards?

[Traduction]

**M. Waddell:** Mais comment croire ce qu'a pu dire Ted Bundy.

**M. Boudria:** Evidemment, chacun reste libre de croire ou de ne pas croire. L'argument n'est pas là. Vous avez demandé d'où viennent les plaintes. Il est bien évident que ce n'est pas l'acheteur d'ouvrages pornographiques qui va porter plainte. Cela dit, même si personne ne se plaignait, cela ne voudrait pas dire que la pornographie soit une bonne chose.

Dans le cas qui nous concerne, les enfants n'ont pas la maturité que suppose le dépôt d'une plainte mais le simple fait qu'ils soient acheteurs ne permet pas de conclure à l'innocuité du produit. Je répète la pornographie de la violence a, elle aussi, son public mais que cela ne suffit pas à en justifier l'existence. Pour ma part, je la réprouve. Le simple fait que de tels ouvrages soient mis en vente, qu'ils trouvent des acheteurs ne suffit pas à les justifier. Même si l'on voulait faire un parallèle avec ce qu'on constate chez les adultes, et affirmer que la simple existence d'une clientèle permet de justifier l'existence du produit, je ne pense pas que l'argument tiendrait en ce qui concerne les enfants.

Mais c'est là une question de valeurs qui dépasse un peu la question du tort que font, d'après moi ces produits. Je ne suis d'ailleurs pas le seul à le penser puisque la question a été traitée par des enseignants et des conseils scolaires. Il est pour moi incontestable que ce produit ne fait aucun bien mais que, au contraire, il fait du mal.

**M. Waddell:** Pouvons-nous l'affirmer? Je n'aime pas non plus ce produit mais où sont les preuves de sa nocivité? Pouvez-vous nommer un psychologue qui aurait affirmé le caractère nocif de ce produit? Ou n'est-ce pas plutôt que nous le supposons nocif d'après sa seule apparence?

**M. Boudria:** On peut le voir d'après la documentation que je vous ai fournie et qui témoigne du point de vue d'enseignants, de commissions scolaires et de représentants de la population. Non, pas dans celui-là, dans les documents que je vous ai fournis.

**M. Waddell:** Je vois les documents en cause. Oui. Il est fait état d'une résolution adoptée par la Commission scolaire de Peterborough.

**M. Boudria:** C'est bien cela, ainsi que les déclarations d'autres organismes et élus municipaux.

**M. Waddell:** Selon le procureur de la Couronne de l'Ontario, les cartes ne seraient pas obscènes. Est-ce bien cela qu'il vous a dit dans sa lettre?

**M. Boudria:** C'est exact. A son avis, les cartes ne sont pas contraires aux dispositions réprimant l'obscénité étant donné qu'elles ne combinent pas sexe et violence. Ainsi, le fait que les cartes ne contiennent pas de représentations sexuelles l'empêche d'intenter des poursuites. J'imagine qu'il ne s'est pas penché sur la solution évoquée devant nous par Derek Lee.

**M. Waddell:** Mais n'avez-vous pas l'impression que ce serait là utiliser un gros calibre pour un bien petit gibier? Ne pensez-vous pas que la solution appartiendrait peut-être aux parents qui pourraient intervenir pour décourager leurs enfants ou pour leur dire de ne pas acheter ces cartes?



[Text]

**Mr. Boudria:** I have children, and it is not always easy to supervise them closely enough to forbid them from buying a product. Of course there are certain products where children will walk into a store and they like them but they will not be able to buy. I will get back to my example of pornography or something like that. The teller in the store would probably not permit a child to buy it.

These cards are specifically to be bought by children, and it is not a coincidence that the promoters of the product put bubble-gum in the same envelope as the product. They obviously do that because children buy bubble-gum. So it is a combination of trying to market both of them together. You try to sell these gory cards to children so you sell them the bubble-gum, or you try to sell bubble-gum so they get the gory cards. The combination of both is obviously for a reason, and that is because it is effective marketing for children.

Now, children do buy things, and parents attempt, as best they can, to influence them. But inevitably children will come home with them. That is how I got the ones I have. Parents found them in the possession of their children. They had picked them up on the way back from school when stopping by the corner store to get a loaf a bread or something for their parents or for whatever reason they happened to stop by the store on the way back home. They arrived with those objects, which parents found in their possession. They can be bought by children, obviously. They are marketed with that specific purpose in mind. I suppose you could say generally that parents should always be more careful about what their children do. As a parent, I try to do that, and I am sure other parents do. But between trying to do that and actually achieving it, I think we have a role as a society to do our best not to have products on store shelves that should not be there. I believe they are so terribly offensive.

• 1210

**Mr. MacLellan (Cape Breton—The Sydneys):** Thank you, Mr. Boudria for bringing this before us. My only concern is if these were not children being depicted, but adults, would it make it any more acceptable?

**Mr. Boudria:** I have not really considered that. I suppose a question could be asked of all of us in this room, and I will use another identifiable group for the purpose of my presentation. Would we consider it okay if all of these had women as victims? How would we feel about it? Would we feel this was particularly funny? I do not think we would. And for a similar reason, I do not think this is particularly funny either, although of course if the victims were women you would probably find some people who would buy them, regrettable as it is to say. I think that would be just as objectionable, yes.

[Translation]

**M. Boudria:** J'ai moi-même des enfants et c'est cela qui me permet de vous dire qu'il n'est pas toujours très facile de les surveiller d'assez près pour les empêcher d'acheter telle ou telle chose. Bien sûr, il existe certains produits qu'un enfant, même s'il le veut, ne peut pas lui-même acheter en entrant dans un magasin. Mais je reviendrai tout à l'heure à l'exemple que je vous ai cité de la pornographie. Le caissier du magasin ne permettrait probablement pas à un enfant de l'acheter.

Or, les cartes dont nous parlons sont mises en vente à l'intention des enfants et ce n'est pas un simple hasard si les cartes sont vendues avec de la gomme à claquer. Il est clair que c'est justement parce que la gomme est surtout destinée aux enfants. Il s'agissait donc de réunir les deux produits. Soit vous ajoutez ces cartes horribles à la gomme pour vendre la gomme ou bien vous ajoutez de la gomme aux cartes pour faire vendre les cartes. Les deux sont vendues ensemble pour mieux tenter les enfants.

C'est un fait que les enfants vont parfois être influencés, dans leurs achats, par les conseils de leurs parents mais cela ne va pas toujours les détourner. Ainsi, on verra des enfants revenir avec de pareilles cartes et c'est comme cela que je me suis procuré celles dont je vous parle aujourd'hui. Ainsi, des parents en ont trouvé aux mains de leurs enfants qui les avaient achetées en revenant de l'école, en s'arrêtant au dépanneur pour acheter un pain ou faire telle ou telle commission que leurs parents leur avaient confiée au retour de l'école. Ils rentrent de l'école avec ces articles que leurs parents trouvent en leur possession. Il est donc bien évident que des enfants peuvent se les procurer. C'est justement à leur intention que ces articles ont été mis en vente. Vous pouvez toujours, bien sûr, affirmer que les parents devraient surveiller leurs enfants de plus près. En tant que parent, j'essaie, bien sûr, de le faire et je pense qu'il en est de même pour la plupart des parents. Mais entre l'effort et le résultat je pense qu'il faut réserver à la société un rôle qui consisterait à empêcher la mise en vente de produits auxquels on ne veut pas exposer nos enfants. Et bien, pour moi, les articles dont nous parlons ici ont quelque chose d'extrêmement choquant.

**M. MacLellan (Cape Breton—The Sydneys):** Je vous remercie, monsieur Boudria, d'avoir attirer notre attention sur tout cela. Je me demande ce que nous penserions de ces cartes si elles représentaient non pas les enfants mais des adultes. Cela serait-il, à vos yeux, plus acceptable?

**M. Boudria:** Je n'ai guère pensé à cet aspect de la question. Ce serait, je pense, à chacun d'entre nous de répondre et je vais, aux fins de mon exposé, prendre l'exemple d'un autre groupe identifiable. Qu'en penserions-nous si toutes les victimes représentées sur ces cartes étaient des femmes? Trouverions-nous cela drôle? Je ne le pense pas. Et c'est pourquoi je ne trouve rien de drôle aux cartes telles qu'elles se présentent. À supposer que ces cartes représentent des femmes victimes d'outrages analogues, il est clair mais regrettable qu'elles trouveraient tout de même acheteurs avec, est-il besoin de le préciser, un déplacement de clientèle. Je pense que le procédé demeurerait tout aussi choquant.



[Texte]

**Mr. MacLellan:** Mr. Chairman, my only concern is that if you had men depicted as these characters, as the children are now depicted in the cards, they would be equally gross and grotesque, but they would not be covered under the suggested amendment. I just wonder if that is not a concern for those of us who find these offensive, and I wonder if this suggested amendment is sufficient for the purpose intended.

**The Chairman:** The suggested amendment, Mr. MacLellan, would cover young people, children, the elderly, whatever. It does not cover sex; that is, women or men.

Let us just suppose that this amendment adding age appeared in the Criminal Code and the Topps Bubble Gum Company decided to fight this in court. Do you think the Supreme Court of Canada would say that while these cards are gross, and my interpretation of gross is tasteless. . . In your opinion, would the Supreme Court decide that they were hate literature?

**Mr. Boudria:** Not being a lawyer, and I do not apologize for that. . .

**The Chairman:** I am not either.

**Mr. Boudria:** It is difficult for me to prejudge what the highest court in the land would say. First of all, if we had legislation, the purpose of which would be to attempt to prevent the importation of this product into the country, one would assume that the Topps Bubble Gum Company would challenge that and attempt to ship us this product illegally, notwithstanding the law we have. That being the case, it would then follow that charges would be laid, or at least the product would be stopped at the border by our customs officials. Subsequent to all of that, of course, an action would be brought into court.

• 1215

I do not know whether the Topps Bubble Gum Company would bring it that far or whether they would just quit and go home, nor whether the Supreme Court would agree with us. One would hope that would be the case if it ever got that far, but it is a little difficult for me to prejudge what they would say.

**Mr. MacLellan:** My concern is that if you were to challenge this depiction of children in this mode and Topps decided to withdraw that line and then put adult males in the same mode, it would not be covered by the suggested amendment and yet that would be gross as well. Would it be gross to the same extent as having children depicted that way? That is the concern I have.

**Mr. Boudria:** There are two differences, of course. Assuming that would be the case—and I do not know whether or not that would actually happen—there would first of all not likely be much of a market for it. I do not know whether or not that makes a difference, but I suppose the vulnerability of adults and that of children are not the same. I would submit that the custodial role we have towards our children is probably greater than that we have to each other as responsible adults.

[Traduction]

**M. MacLellan:** Monsieur le président, si les personnages mis en scène sur ces cartes étaient des hommes et non pas des enfants, la chose serait tout aussi répugnante et grotesque mais ne tomberait pas sous le coup de la modification envisagée. N'est-ce pas là un inconvénient aux yeux de ceux qui s'insurgent contre ces cartes? La modification envisagée est-elle suffisante au regard du but visé?

**Le président:** Monsieur MacLellan, la modification envisagée a trait aux jeunes, aux enfants, aux personnes âgées, enfin à toute une série de catégories mais ne s'étend pas aux représentations sexuelles mettant en scène des hommes ou des femmes.

A supposer que cette modification touchant l'âge soit rajoutée au Code criminel et qu'un fabricant de gomme à claquer décide d'aller en justice pour s'y opposer, pensez-vous que la Cour suprême du Canada serait portée à conclure que ces cartes sont effectivement répugnantes et j'entends par répugnantes tout ce qui est de mauvais goût. . . A votre avis, la Cour suprême estimerait-elle que ces cartes sont une forme de propagande haineuse?

**M. Boudria:** N'étant pas juriste, et je ne m'en défends d'ailleurs pas. . .

**Le président:** Je ne le suis pas non plus.

**M. Boudria:** . . .il m'est difficile d'anticiper sur l'avis de notre plus haute instance judiciaire. En premier lieu, si nous adoptions des règles à cet égard, afin d'interdire l'importation de ce produit au Canada, l'on peut imaginer que le fabricant de gomme à bulle en contesterait la validité et essaierait, malgré les lois en vigueur, d'importer ce produit illégalement. En pareil cas, soit on intenterait des poursuites soit le produit serait stoppé aux frontières par les gens des douanes. En tout état de cause, la justice serait appelée à trancher.

Je ne sais si la *Topps Bubble Company*, le fabricant, irait jusque-là ou s'il déciderait simplement d'arrêter les frais et de plier bagage. Je ne sais pas non plus si la Cour suprême partagerait notre avis. J'aimerais penser que oui au cas où la question lui était soumise mais vous comprendrez qu'il m'est difficile d'anticiper sur sa réponse.

**M. MacLellan:** Mais si vous attaquez en justice la compagnie qui dépeint les enfants sous un jour qui nous paraît répugnant et que la compagnie décidait de retirer ce modèle et de le remplacer par des scènes analogues mais où, cette fois, figurent des hommes adultes, je crains que ce nouveau produit ne tombe pas sous le coup de la modification envisagée bien qu'il présente un caractère non moins répugnant. Serait-ce aussi répugnant que lorsqu'il s'agit d'enfants? Voilà ce qui me préoccupe.

**M. Boudria:** Il y a deux différences évidentes. À supposer que cela se produise—et je ne sais pas s'il en serait effectivement ainsi—je ne pense pas que le nouveau produit trouve beaucoup d'acheteurs. Je ne sais pas s'il est important de faire la distinction mais je pense que d'une manière générale, les adultes sont moins vulnérables que les enfants. À mon avis, nous avons vis-à-vis des enfants un devoir de garde et de surveillance plus large que celui qui nous incomberait vis-à-vis d'autres adultes.



[Text]

Secondly, of course we are talking about a particular minority when we are talking about children, versus that not being the case if we are talking about adults. I do not know whether all those things make any difference, but I submit them to you as being things that are not the same in any case.

**Mr. Domm (Peterborough):** First, I would like to express a rather profound interest in this subject from the standpoint of trying to determine how we can prohibit it or how we can keep it out of the hands—I guess that is a better way of putting it—of young persons exploited in this fashion. I am sure Mr. Boudria, with all the time he has spent on this, would realize that a certain number of things can be done at the provincial level. I refer to the province of Quebec, where they prohibit television commercials directed at children, period. Consequently, a lot of editing goes on in the networks in that province in order to protect young people from exposure to persuasive types of TV commercial advertising directed at children at Christmastime and the buying of products.

I notice that you had made approaches to provincial levels of government. You talked about them in your bill. Have you approached a provincial ministry and received a response, and what was it? Secondly, have you done any investigation on Charter-proofing this thing? Have you obtained an opinion from the Department of Justice or from the lawyers who assist us as private members at the Table as to whether this would pass the Charter test? Those two questions are my first two.

**Mr. Boudria:** Three things. First, the reference I made to the province was the provincial Crown Attorney for the judicial district of Ottawa-Carleton. As it pertains to the Government of Ontario, that was done by the Peterborough County Board of Education, not by myself. According to their own correspondence—and I believe you have a copy of that—they sent a copy of it to the Minister of Education, Dr. Peter Adams, and Jim Pollock, who are members of the Ontario Legislature. They have lodged their complaint with the provincial authorities. So the complaint to the province was made by the Peterborough County Board of Education. The provincial Crown is the provincial authority I contacted. In terms of Charter-proofing, the answer is no.

• 1220

**Mr. Domm:** Pursuing that just one step more, we will have to find out if any response was fed back to them. This should bear in mind that both Jim Pollock and Peter Adams are no longer provincial members of the legislature. I am not picking on any one political faith here. They are both of different faiths. But neither one of them is still in office.

You mentioned the Peterborough Board in your remarks in *Hansard* on the day of debate, and again here at this meeting. Well, they can take initiative on their own. They have done so before. They have banned literature from the

[Translation]

En deuxième lieu, en évoquant le cas des enfants nous évoquons le cas d'une minorité particulière ce qui n'est pas le cas en ce qui concerne les adultes. Je ne sais pas si ces considérations suffisent à fonder une argumentation mais je vous les présente à titre d'éléments permettant d'effectuer des distinctions.

**M. Domm (Peterborough):** Je tiens, en premier lieu, à dire que je m'intéresse beaucoup à ce sujet et aux moyens permettant d'interdire de tels articles ou, plutôt, d'empêcher leur distribution aux enfants visés par ce genre d'exploitation. Étant donné le temps qu'il a consacré à la question, M. Boudria est sans doute conscient d'un certain nombre de mesures susceptibles d'être prises à l'échelon provincial. J'ai à l'esprit la province de Québec qui a tout simplement interdit la publicité télévisée ciblant les enfants. Dans cette province, les stations de télévision consacrent beaucoup d'efforts au montage des séquences publicitaires afin de protéger les jeunes contre l'action de la publicité faisant des enfants une cible privilégiée, surtout à la période de Noël, afin de les persuader d'acheter ou de se faire acheter tel ou tel produit.

Je note que vous vous êtes déjà adressé aux gens du provincial. Vous leur avez exposé le contenu de votre projet de loi. Avez-vous exposé la question à un ministère provincial et, si oui, avez-vous reçu une réponse? Ensuite, vous êtes-vous occupé des incidences de la question au regard de la Charte? Avez-vous demandé un avis un ministère de la Justice ou aux avocats du bureau de la Chambre chargés des projets de loi d'initiative parlementaire pour savoir si ce que vous proposez est conforme aux dispositions de la Charte? Voilà mes deux premières questions.

**M. Boudria:** Trois choses. En premier lieu, je me suis adressé au procureur provincial de la Couronne du ressort judiciaire d'Ottawa-Carleton. C'est le conseil scolaire du comté de Peterborough qui s'est adressé au gouvernement de l'Ontario et non pas moi. D'après la correspondance échangée—et dont vous avez, je pense, une copie—un exemplaire du projet de loi a été envoyé au ministre de l'Éducation, M. Peter Adams et à Jim Pollock, tous deux membres de l'Assemblée législative de l'Ontario. Une plainte a été transmise aux autorités de la province. Donc, la plainte a été déposée par le conseil scolaire de Peterborough. Moi, j'ai pris contact avec le procureur de la Cour provinciale. Mais, en ce qui concerne la conformité du texte aux dispositions de la Charte, cela n'a pas été fait.

**M. Domm:** Mais pour passer à l'étape suivante, nous allons devoir nous renseigner pour voir s'ils ont eux-mêmes reçu une réponse. Il faut tenir compte du fait que MM. Pollock et Adams ne sont plus membres de l'assemblée législative. Je ne prends aucune appartenance politique pour cible, étant donné qu'ils appartiennent chacun à des partis différents. Mais c'est un fait, ils ne sont plus membres, ni l'un ni l'autre, de l'assemblée législative.

D'après le «hansard», vous avez parlé du conseil scolaire de Peterborough le jour du débat et vous en avez reparlé aujourd'hui. Eh bien, je pense que ce conseil peut agir de son propre chef. Il l'a déjà fait pour interdire, dans les écoles,



## [Texte]

schools, even Margaret Laurence's *The Diviners*. Some agree and some do not. But steps can be taken, at both the municipal and the provincial levels, that are immediately felt and immediately applied.

Here at the federal level I would like you to further explore the Charter-proofing of this, by age. There must be some reason why it is not there. Perhaps we should look into it.

This is not to minimize the need to do something, but just to pass this as a recommendation to government without exploring it in more detail might not accomplish anything.

I notice that you have contacted and received response from the Minister of Revenue. In that letter to you, he mentions how he was going to approach the provincial level. I wonder if you have heard anything as a result of this, given the fact that now there are different provincial levels. There might be a different view.

As much as I would like to see something done, I have serious reservations, Mr. Chairman, about the inclusion of just the definition of age, without being more specific in a Criminal Code amendment or a Customs amendment, or Revenue, whoever is going to try to stop this at the border.

I do not think that doing what you are asking us to do is going to result in anything but a long series of court challenges. I would like to think that we could come up with a better way to classify this. Obviously you are not getting unanimity here on some of the areas that we have jurisdiction over in the Criminal Code.

Whether we handle this through Revenue at the border or whether we do it through a Criminal Code amendment... if we do it with a Criminal Code amendment we have to be sure—perhaps our committee could do some investigation on that for you right away—when asking the Justice Department to do an assessment of this Criminal Code legislation, in order to include age by category without being discriminatory, where would we break it, at what age group.

I do not suppose there is anyone sitting around this table that would not support you in your efforts to keep this out of the hands of children, where obviously it is ending up. But I am not sure the Peterborough County Board of Education did anything except pass a motion to refer it to somebody else. They took stronger action against Margaret Laurence, against the distribution of her famous book, *The Diviners*, when they banned it from the schools in Peterborough County.

So no one has reacted to your bill in a positive way provincially or municipally. Federally, I would like to. I would like to work on it from the aspect of major amendments that would be Charter-proof in an opinion by the Justice people in Ottawa. Do you have anything tangible to supply us by way of interpretation of your age classification? I have not heard anything. Maybe I missed it. I was not there for the day of debate when it came up in private members' business. I read

## [Traduction]

certain ouvrages; il a même interdit *The Diviners*, de Margaret Laurence. Certains sont d'accord avec cela et d'autres non. Tout cela pour dire qu'aux niveaux municipal et provincial, il existe des mesures qui peuvent être prises et qui permettent d'obtenir des résultats immédiats.

J'aimerais, au niveau fédéral, que vous vous penchiez plus à fond sur les questions que soulevait votre texte au regard de la charte, notamment la question de l'âge. Il existe sans doute une raison pour que cela ne soit pas mentionné. Peut-être devrions-nous poursuivre nos recherches sur ce point.

En disant cela, je ne veux pas laisser entendre que la question est sans importance, mais il ne serait peut-être pas très utile d'adopter le texte et d'en recommander l'adoption au gouvernement sans avoir étudié la question de manière détaillée.

Je vois que vous avez pris contact avec le ministre du Revenu national et que celui-ci vous a répondu. Dans sa lettre, il fait part de son intention de prendre contact avec les autorités provinciales. Y a-t-il eu des suites, étant donné les divers paliers qui existent à l'échelon provincial? Peut-être existe-t-il un point de vue différent.

J'aimerais que des mesures soient prises, mais, monsieur le président, j'hésite beaucoup à faire inclure dans une modification aux dispositions du Code criminel ou de la Loi sur les douanes, ou le revenu, simplement la définition relative à l'âge, sans plus de précisions, quel que soit celui qui devra interdire d'importer cet article.

Les mesures que vous prenez vont, à mon avis, avoir pour principal résultat une sérieuse augmentation du nombre d'actions en justice. Je pense que nous devrions pouvoir nous entendre sur des catégories plus précises. Il est clair qu'en ce qui concerne les questions relevant du Code criminel, vos propositions ne font pas ici l'unanimité.

Que nous décidions d'agir en interdisant l'importation, c'est-à-dire sur le plan douanier, ou en modifiant les dispositions du Code criminel... Si nous décidons de modifier les dispositions du Code criminel, nous devons établir—peut-être que notre comité pourrait entreprendre, dès maintenant, les recherches nécessaires—en consultant le ministère de la Justice au sujet de cette modification, comment, sans faire de discrimination, nous pourrions déterminer les groupes dans l'âge.

Je pense que nous sommes tous d'accord ici pour vous aider à empêcher que ce type d'article ne vienne en possession des enfants comme c'est aujourd'hui le cas. Mais je pense que le conseil scolaire du comté de Peterborough s'est peut-être, en fait, contenté de s'en remettre à d'autres. Il avait adopté des mesures plus énergiques en interdisant, dans les écoles du comté de Peterborough, l'ouvrage bien connu de Margaret Laurence, *The Diviners*.

On peut donc dire qu'au niveau provincial ou municipal, votre proposition n'a guère reçu d'écho. J'aimerais bien qu'il en soit autrement au niveau fédéral et j'aimerais obtenir l'avis du ministère fédéral de la Justice pour que nous puissions aboutir à d'importantes modifications conformes aux dispositions de la charte. Quels sont les éléments que vous pourriez nous fournir, afin de nous permettre de mieux cerner les catégories d'âge? Je n'ai encore rien entendu sur



[Text]

very carefully all parties' statements in the House while I have been sitting here. They all seem to be in favour of doing something, but no one seems to come up with what to do, and we have questions here on that age in a broad sense.

• 1225

**The Chairman:** Do you wish to respond to anything Mr. Domm has said? There is no specific question there, but there are a few points to ponder.

**Mr. Boudria:** First of all I want to thank him for his support for the principle of at least doing whatever we can to stop the cards from being sold to children.

As I indicated at the beginning of the meeting, I am not married to the solution I have offered. That is the one I identified because of the correspondence received from the Minister of Revenue. In other words, he identified that the reason why he could not stop the importation is because the only place where he could stop them was where there were offences under the hate propaganda provision based on age, colour, sex and so on. There was no category that accommodated him in order to stop that importation. My private member's bill will create that category, which would then be used to stop the importation and all of this, pursuant to a letter I got from him.

If there is another solution, that is fine too. As I say, I am not married to this solution. I am certainly much more concerned about finding a way to stop the sale of them to children than I am about having specific support for the private member's bill that I have initiated. That is secondary. The important thing is to stop them, so you and I agree on that wholeheartedly.

That being the case, and if the Justice Department officials, who no doubt the chairman and the committee will want to interview later, say no, this is not the solution, but there is another solution that we find will do the same trick or even better, it would have my support for sure. If they feel that the present solution is not Charter-proof or that another one would work better, that is fine.

You asked me a specific question on whether I had received further response from the Minister of Revenue because he said he was to approach his provincial colleagues. The answer to that question is no.

There is just one thing you said that I do believe is not quite accurate. You said that my private member's bill had the support of no one. That is not correct.

**Mr. Domm:** I said everyone. No one objects in principle—

**Mr. Boudria:** Oh, I am sorry, I misread what you said.

[Translation]

ce point. Peut-être est-ce que cela m'a échappé. Je n'ai pas pu assister au débat pendant l'heure réservée aux affaires émanant des députés. Depuis mon arrivée, j'ai lu très attentivement les déclarations des divers partis à la Chambre. Ils semblent tous d'accord pour faire quelque chose, mais personne ne semble savoir ce qu'il conviendrait de faire, et nous nous sommes ici penchés sur la question de l'âge.

**Le président:** Voulez-vous répondre aux observations de M. Domm? Il n'a pas, à proprement parler, posé de questions mais tout cela pose un certain nombre d'interrogations qu'il conviendrait d'examiner.

**M. Boudria:** Je tiens, d'emblée, à le remercier, car il semble tout de même qu'il convient de faire quelque chose pour empêcher que ces cartes ne soient vendues aux enfants.

Je répète, comme je l'ai dit au début de la séance, que je ne tiens pas absolument à la solution que j'ai proposée. Je l'ai présentée parce que c'est sur elle que porte la correspondance que m'a envoyée le ministère du Revenu. Autrement dit, le ministère m'a dit qu'il ne pouvait pas interdire l'importation des cartes, car il ne peut agir qu'au titre des dispositions visant la propagande haineuse fondée soit sur l'âge, la race, le sexe, etc.. Or, il ne pouvait se fonder sur aucune de ces catégories pour interdire l'importation. Mon projet de loi aurait pour effet de créer cette catégorie, qui pourrait être alors invoquée pour interdire l'importation des objets en cause. C'est ce qui découle de sa lettre.

S'il existe une autre solution, eh bien, j'y serais favorable. J'insiste pour vous dire que je ne tiens pas mordicus à la solution que je vous ai exposée. Ce qui est important pour moi, c'est de trouver le moyen d'en interdire la vente aux enfants. Cela m'intéresse beaucoup plus que de pouvoir former un consensus autour du projet de loi dont j'ai pris l'initiative. L'important pour moi, c'est de corriger la situation, et je pense que nous sommes tous du même avis.

Cela étant, si les représentants du ministère de la Justice, que le président et les membres du comité voudront sans doute interroger, pensent que la solution que je propose n'en est pas une, mais qu'il existe une autre solution qui obtiendra le résultat voulu, je peux vous dire d'avance que j'y serais tout à fait favorable. S'ils estiment que la solution que je vous ai exposée peut soulever un certain nombre d'objections au regard de la charte ou s'ils estiment qu'une autre solution serait plus efficace, je suis tout à fait prêt à me rendre à leurs arguments.

Vous m'avez demandé si le ministre du Revenu m'a fait part de démarches qu'il aurait entreprises auprès de ses collègues provinciaux. La réponse est non.

Cela dit, je ne pense pas que vous ayez tout à fait raison de dire que le projet de loi dont j'ai pris l'initiative n'avait trouvé aucun soutien. Cela n'est pas exact.

**M. Domm:** J'ai dit que tout le monde n'y était pas favorable. Personne n'en conteste le principe. . .

**M. Boudria:** Excusez-moi, j'ai mal interprété ce que vous aviez dit.



[Texte]

**Mr. Domm:** No, no I—

**Mr. Boudria:** Take that last remark away then. Thank you.

**Mr. Domm:** No, I think you had full support. There is no question you had full support from those who spoke in the House. I do not believe any ministers of the crown spoke in the House. They usually do not on private members business, but there might have been a crown representative there in the form of a parliamentary secretary. But even having said that, I am not sure of that point. Everyone wanted to do something. It was just how to do it.

**Mme Jacques (Mercier):** J'aimerais remercier mon collègue et le féliciter de travailler à ce problème depuis de nombreuses années. Moi-même, en tant que parente, j'ai déjà vu des *Garbage Pail Kids* cards. Je trouve cela épouvantable. Si ma fille en avait à la maison, je les jetterais à la poubelle, mais elle est trop jeune pour cela; elle n'a que 18 mois.

J'aimerais demander à mon collègue comment il a été sensibilisé à ce problème.

**M. Boudria:** Des commettants qui en avaient trouvé en possession de leurs enfants m'en ont envoyé par la poste.

**Mme Jacques:** Où est-ce qu'on se procure ces cartes-là? Chez les dépanneurs? Est-ce que les jeunes peuvent acheter cela n'importe où?

**M. Boudria:** Oui; d'ailleurs, c'était le cas. Dans un cas, on les avait achetées dans mon comté même. Une parente avait communiqué avec moi et m'avait dit: N'est-ce pas épouvantable qu'on ait acheté ces cartes-là au dépanneur local?

Le jour où j'ai porté cette affaire à l'attention des médias pour la première fois, un membre de la Tribune de la presse s'en était procuré aux fins de son entrevue sur le mail de la rue Sparks, ici à Ottawa. Après l'entrevue, m'a-t-on dit, elles ont été retirées de ce magasin-là à cause de la mauvaise publicité qui avait été faite lors de l'entrevue en question.

• 1230

**Mme Jacques:** Je m'adresse à M. Boudria ainsi qu'à mes autres collègues. Est-ce qu'il y aurait un moyen d'interdire immédiatement la publication de ces cartes-là en attendant que des modifications soient apportées au Code criminel? Et même là, comme le disait mon collègue tout à l'heure, même si on ajoutait le mot «âge» à la définition du groupe identifiable, je ne sais pas s'ils ne pourraient pas gagner leur cause. Je me demande s'il n'y aurait pas une bataille juridique.

**M. Boudria:** Premièrement, les cartes ne sont pas publiées au Canada. Elles sont importées.

**Mme Jacques:** Je parle d'en empêcher la distribution.

**M. Boudria:** La seule façon d'empêcher la distribution, je pense, serait d'interdire l'importation. Lorsque les cartes sont déjà au Canada, il devient beaucoup plus difficile d'en interdire la vente.

J'ai proposé ce qui, à mon avis, pourrait être une solution. J'ai d'ailleurs indiqué, en réponse à une question de M. Domm, que je ne n'étais pas marié avec cette solution-là. Ce qui est important, ce n'est pas que le projet de loi C-207

[Traduction]

**M. Domm:** Non, non, je. . .

**M. Boudria:** Je n'ai rien dit. Merci.

**M. Domm:** Non, je pense que tout le monde était d'accord pour vous soutenir. Il ne fait aucun doute que tous ceux qui ont pris la parole à la Chambre vous étaient favorables. Je ne pense pas que des ministres de la Couronne aient pris la parole. En général, ils ne prennent pas la parole lors de l'examen de mesures émanant des députés, mais peut-être y avait-il un secrétaire parlementaire. Je ne saurais l'affirmer. Chacun affirmait la nécessité de faire quelque chose, mais personne n'était d'accord sur la démarche à suivre.

**Mrs. Jacques (Mercier):** I would like to thank my colleague and congratulate him for the effort that he has given this issue over the years. As a parent I too have had the chance to see these Garbage Pail Kids cards. I find it appalling. If my daughter had some of them at home, I would throw them in the garbage, but she is too young for that; she is only 18 months old.

I would like to ask my colleague how he became aware of the problem.

**Mr. Boudria:** Some of my constituents whose children had them sent them to me.

**Mrs. Jacques:** Where are these cards sold? At convenience stores? Can young people buy them just anywhere?

**Mr. Boudria:** Yes; that was indeed the case. In one case, the cards were bought in my own county. A parent contacted me and said: Is it not dreadful that these cards can be bought at the local convenience store?

When I first brought the issue to the attention of the media, a member of the press gallery had obtained some of the cards to use in his interview on Sparks Street Mall here in Ottawa. After the interview, I was told that the store in question had withdrawn the cards from sale because of all the bad publicity created by that interview.

**Mrs. Jacques:** My question is to Mr. Boudria as well as to my other colleagues. Would there not be a way of preventing without delay the publication of these cards? I mean while we wait for the Criminal Code to be amended? And even so as my colleague said a little earlier on, even if we did add the word «age» to the definition of the identifiable group, I do not know if the bubble gum manufacturers might not still have a case. I wonder if the whole thing would not end up in court anyhow.

**Mr. Boudria:** First of all, the cards are not published in Canada. They are imported.

**Mrs. Jacques:** I meant to forbid their distribution.

**Mr. Boudria:** The only way of preventing their distribution would be, as you think, to forbid their importation. Once the cards are in Canada, it becomes much more difficult to prevent their sale.

I have put forward what, in my eyes, seemed to be a solution. I have also indicated, in answer to a question asked by Mr. Domm, that I was not married to that particular solution. What is important is not that Bill C-207 be passed;



[Text]

soit adopté; c'est d'empêcher que nos enfants puissent acheter ces cartes. Je suis donc ouvert à d'autres solutions. D'ailleurs, maintenant que le dossier a été renvoyé à votre Comité, la balle est maintenant dans votre camp; c'est maintenant à vous de trouver une solution, soit celle que j'ai proposée, soit une autre. Si vous pensez que ma solution n'est pas la bonne, ou si les conseils juridiques que vous recevrez vous indiquent que ce n'est pas la bonne solution, vous pourrez peut-être en trouver une autre qui sera meilleure.

**Mme Jacques:** Il est urgent que le Comité de la justice et du solliciteur général se penche sur cette question. Il faut agir immédiatement en interdisant la distribution ou même l'importation de ces cartes-là. Le Comité doit faire des recommandations à qui de droit à ce sujet.

**Mr. Domm:** In light of what has been said on both sides of the table, Mr. Chairman, I do not know whether it requires a motion, but if it does I would be prepared to make it.

I think we should refer this proposal to the Justice department and the minister to determine whether it would meet the necessary criteria for inclusion in the legislation and thus prohibit through some judgment method the importation of this kind of literature. Now, that is not worded by a lawyer. But the thing that is important is to obtain some advice from the crown, which would have available this kind of information as to what would be feasible in order to stop it. And when we have that response back, having asked for it in all haste, we could call a special meeting of this committee for half an hour or an hour, whatever it takes, in order to deal with this matter.

**Mr. MacLellan:** I have no objection to what Mr. Domm is saying. I would like to have a meeting, though, where we had a chance to question the people from Justice who did the investigation.

**Mr. Domm:** I have no problem with that. Perhaps it could be done at the same time as they bring in what might be acceptable and how we might best deal with it. It would not have to be a long meeting if we could get some consensus through a steering committee from Justice as to how they are progressing on a weekly basis, because if you do not keep after them then it becomes a monthly or an annual basis.

• 1235

**The Chairman:** So along with what you are suggesting is we want an opinion from the Department of Justice as to whether or not these would be classified as hate literature; that is number one.

**Mr. Boudria:** I beg your pardon? Is that what Mr. Domm said?

**The Chairman:** That is not what Mr. Domm said; that is what I said.

[Translation]

what is important is finding a way to prevent our children from buying these cards. I am open to any solution. In any case, the issue has been referred to your committee and the ball is now in your court. It is now up to you to find a solution, either the one I have submitted to you or some other one. If you consider that my solution is not the correct one, or if the legal opinions that you will obtain indicate that it is not the right solution, you will perhaps be able to come up with a better one.

**Mrs. Jacques:** There is a pressing need for the Committee on Justice and the Solicitor General to consider the matter. This situation requires immediate steps to forbid the distribution or even importation of the cards. The committee should make a recommendation along those lines to whoever is in charge of that kind of thing.

**M. Domm:** Étant donné ce qui a été dit des deux côtés de la table, monsieur le président, je ne sais pas s'il convient de présenter une motion. Le cas échéant, je suis tout à fait disposé à en proposer une.

Je pense que la solution envisagée devrait être transmise au ministère et au ministre de la Justice afin qu'ils puissent décider si, selon les critères, elle peut être inscrite dans la législation existante afin qu'on puisse interdire, au vu de normes qui seraient fixées, l'importation de ce genre de «littérature». Voilà, en langage non juridique, comment je vois la chose. Mais il est important d'obtenir l'avis de la Couronne, qui pourrait nous dire précisément quelles sont les mesures permettant de mettre fin à ce genre de situation. Lorsque nous aurons reçu une réponse—nous demanderons qu'elle nous soit transmise dans les meilleurs délais—nous pourrions convoquer les membres du comité en séance extraordinaire et consacrer une demi-heure ou une heure, enfin, le temps voulu, à régler la question.

**M. MacLellan:** Je ne m'oppose nullement au projet de M. Domm. J'aimerais cependant qu'au cours de cette séance, nous ayons l'occasion d'interroger les gens du ministère de la Justice qui auront travaillé à la question.

**M. Domm:** Je suis d'accord. Peut-être pourrions-nous faire cela en même temps que l'on examinera les mesures qui leur semblent acceptables et le meilleur moyen de régler la question. On pourrait se dispenser d'une réunion prolongée dans la mesure où, par l'intermédiaire d'un comité de direction, nous pourrions suivre, d'une semaine à l'autre, les travaux du ministère de la Justice, parce que, si l'on ne suit pas de près leurs efforts, cela risque de prendre du temps.

**Le président:** Donc, en plus des propositions que vous nous avez soumises, il conviendrait d'obtenir du ministère de la Justice un avis sur la question de savoir si les cartes ne pourraient pas être considérées comme de la propagande haineuse. Ça, c'est la question numéro 1.

**M. Boudria:** Je vous demande pardon. Est-ce bien là ce que M. Domm a dit?

**Le président:** Ce n'est pas ce que M. Domm a dit; c'est ce que moi, j'ai dit.



[Texte]

**Mr. Boudria:** Oh, I am sorry.

**Mr. Domm:** I did not make an official motion. I am just prepared to do it.

**The Chairman:** No, but I am saying that, along with what Mr. Domm said, I feel that we should find out from the Department of Justice if they consider that these are indeed hate literature. We should get an opinion on the Charter approving—

**Mr. Domm:** Approving of an amendment—

**The Chairman:** —an amendment.

**Mr. Domm:** —that would allow us to stop them at the border.

**The Chairman:** The other thing that should be brought to the attention of the committee is that I understand a decision soon will be coming down in the Supreme Court. Is that correct, Mr. Rosen?

**Mr. Philip Rosen (Committee Researcher):** There are presently two cases before the Supreme Court, one dealing with Keegstra, the other dealing with Andrews and Smith. The courts have gone both ways on whether the current hate propaganda provisions are in violation of freedom of expression or not. It would thus, I think, be very difficult to get a firm opinion until the Supreme Court of Canada comes down, because the courts are so clearly split.

**The Chairman:** Would it be possible to get in touch with the department asking for these things as soon as possible after the Supreme Court decision? Do you feel it is necessary for us to wait for this decision? Personally, I do.

**Mr. Boudria:** Just one point on that. In the event that you find that the solution lies outside of the Criminal Code in any case, then what the Supreme Court would say in reference to the present hate propaganda provision would not be relevant perhaps. So just a suggestion to you, Mr. Chairman, and to your committee: as much as that may be of interest, if you decide to continue with the solution that I propose then it would be the best thing to do, but in the event that, say, you get professional advice from the Department of Justice and others that there are in fact other instruments open to you then you may even be able to make recommendations to the minister sooner than the Supreme Court decision, again if you decide to go another way.

**The Chairman:** I understand, Mr. Boudria, that what you want are results and you are not interested in how they are obtained as long as they are legal.

**Mr. Lee:** I just want to make a comment for the record, lest we project in some way that we may be naive about the difficulty of the task we are trying to undertake here. These cards are what I consider a moving target in an environment of freedom. Some of the cards are simply in bad taste, others depict cruelty, others depict degradation of some degree, and I consider it a monumental task to draft a statute of some sort that would address all those different concerns. We cannot outlaw bad taste.

[Traduction]

**M. Boudria:** Ah, excusez-moi.

**M. Domm:** Je n'ai pas présenté de motion officielle. J'ai simplement dit que j'étais disposé à le faire.

**Le président:** Non, mais je précise simplement, en plus de ce que M. Domm nous a dit, qu'il faudrait, à mon avis, demander aux gens du ministère de la Justice s'ils estiment que les cartes constituent de la propagande haineuse. Il conviendrait d'obtenir un avis indiquant si, au regard de la charte, on peut envisager. . .

**M. Domm:** Permettant d'envisager une modification. . .

**Le président:** . . . une modification.

**M. Domm:** . . . nous permettant d'interdire l'entrée des cartes au Canada.

**Le président:** Il conviendrait également d'attirer l'attention du comité sur le fait que la Cour suprême va bientôt rendre une décision. Est-ce bien cela, monsieur Rosen?

**M. Philip Rosen (rechercheur du comité):** Deux affaires sont présentement en instance devant la Cour suprême. Il s'agit de Keegstra, pour la première, et de Andrews et Smith pour la deuxième. La jurisprudence est partagée sur la question de savoir si les dispositions touchant la propagande haineuse sont contraaires à la liberté d'expression. C'est pour cela que je pense qu'il sera très difficile d'obtenir un avis avant que la Cour suprême ne se prononce sur la question, étant donné le manque d'unanimité des tribunaux sur ce point.

**Le président:** Pourrait-on demander au ministère de la Justice de nous faire parvenir un avis dans les meilleurs délais, mais une fois rendue la décision de la Cour suprême? Est-il absolument nécessaire que nous attendions cette décision? Je pense, pour ma part, que nous ne pouvons pas faire autrement.

**M. Boudria:** Permettez-moi de faire une remarque. Si vous décidez qu'il existe une solution en dehors du Code criminel, il est peut-être moins important d'attendre ce que la Cour suprême aura à dire à l'égard des dispositions actuelles touchant la propagande haineuse. Donc, monsieur le président, j'ai une proposition à faire à votre comité. Le jugement de la Cour suprême sera d'une grande importance, et si vous décidez d'adopter la solution que je vous ai exposée, il serait sans doute préférable d'attendre. Cela dit, si, selon le ministère de la Justice ou d'autres organismes, il existe d'autres moyens d'intervention, vous serez peut-être en mesure de transmettre des recommandations au ministre avant même que la Cour suprême ne se prononce sur la question.

**Le président:** Si je vous comprends bien, monsieur Boudria, ce sont les résultats qui vous intéressent; les moyens vous intéressent moins, dans la mesure, bien sûr, où nous restons dans la légalité.

**M. Lee:** J'aimerais, aux fins du compte rendu, faire une remarque, car je ne voudrais pas que d'autres puissent nous reprocher notre naïveté vis-à-vis des difficultés auxquelles nous nous heurtons. Pour moi, ces cartes sont comme une cible mobile dans un milieu où règne la liberté. Certaines de ces cartes sont tout simplement de mauvais goût, d'autres dépeignent des scènes de cruauté et d'autres des scènes d'avilissement. Or, il est extrêmement difficile de rédiger un texte qui répondrait à des considérations aussi variées. On ne peut tout de même pas légiférer contre le mauvais goût.



[Text]

It is going to be very difficult actually to define what these kinds of cards are, and if it is not cards then it is TV shows or comic books. This bad taste, this stuff we do not like, may tend to show up in many different media. So I just want the record to reflect my view that I do not have any illusions about how easy it is going to be for Justice to come up with a quick or easy solution.

**The Chairman:** With your permission, I would ask for consent of the committee for us to contact the Department of Justice and to solicit their views on the bill and also to solicit their views as to any alternatives that could deal with the Garbage Pail Kids that they may be looking at or that they may suggest to us. Would that be suitable?

• 1240

**Some hon. members:** Agreed.

**The Chairman:** Mr. Boudria, would that be satisfactory to you?

**Mr. Boudria:** The record cannot show that I am smiling, but I am. I thank you, Mr. Chairman. That is more than I could hope for. I am really pleased that the committee will be doing this.

For my part, with your permission, I will attempt to get a written opinion from a child psychologist. Once I do, I will table it with the committee for your consideration. Perhaps it will assist and guide you in your deliberations. Again, thank you for advancing this process one step further by your actions today.

**Mr. Domm:** I think it should be noted that the NDP is not here as we come to this conclusion. The last time we made a decision and they were not here, they wanted it reopened.

**The Chairman:** I do not think we can do that, Mr. Domm, and I do not think that would serve any purpose. I think we have come to a satisfactory conclusion to the situation for now, and we will see where it leads us from here.

Is there anything else you wish to discuss at this time?

**Mr. Lee:** Other than possibly sending a copy of the transcript to the manufacturer or marketer of the cards, I would not want to say anything else.

**The Chairman:** I do not think we have unanimous consent for that suggestion.

Thank you very much. The meeting is adjourned.

[Translation]

Il va donc être extrêmement difficile de donner une définition de ce genre de cartes et, éventuellement, dépassant la question des cartes, de formuler des règles applicables aux émissions de télévision ou aux bandes dessinées. On va peut-être retrouver, sous différentes formes, ce même mauvais goût, ce genre de choses que nous réprouvons. Je tiens donc à faire savoir que je n'ai aucune illusion quant à la facilité avec laquelle le ministère de la Justice pourra trouver rapidement une bonne solution.

**Le président:** Permettez-moi de demander au comité de consentir à ce que nous obtenions l'avis du ministère de la Justice sur le projet de loi et sur tout autre moyen de régler la question des *Garbage Pail Kids*. Êtes-vous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Monsieur Boudria, cela vous paraît-il satisfaisant?

**M. Boudria:** Il n'est pas possible de montrer mon sourire au compte rendu, mais c'est un fait que je souris. Monsieur le président, je vous remercie. Cela va au-delà de mes désirs, et je suis très heureux que le comité décide de procéder ainsi.

En ce qui me concerne et avec votre permission, je vais essayer d'obtenir, par écrit, l'avis d'un psychologue pour enfant. Je le déposerai auprès du comité, avec l'espoir qu'il facilitera peut-être vos travaux. Je vous remercie, encore une fois, d'avoir agi aujourd'hui de manière à faire avancer le dossier.

**M. Domm:** Il faut, je pense, noter qu'au moment où nous en arrivons à ce point, le NPD n'est pas représenté ici. La dernière fois que nous avons pris une décision, il n'était pas là non plus, et ils ont, par la suite, voulu la remettre en question.

**Le président:** Je ne pense pas que nous puissions, monsieur Domm, procéder ainsi, et je ne pense pas que cela serait utile. Je pense, cependant, que nous en sommes arrivés à une bonne conclusion pour le moment. Cela dit, il va falloir attendre pour voir la suite.

Y a-t-il d'autres questions qu'il conviendrait d'aborder aujourd'hui?

**M. Lee:** Je n'ai rien à ajouter, si ce n'est pour dire qu'il conviendrait peut-être d'envoyer un compte rendu de nos délibérations d'aujourd'hui au fabricant ou au distributeur de ces cartes.

**Le président:** Je ne pense pas que nous ayons de consentement unanime pour agir de la sorte.

Je tiens à vous remercier. La séance est levée.





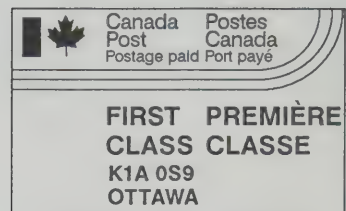












*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

WITNESS

Donald Boudria, M.P.

TÉMOIN

Donald Boudria, député.



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 45

Tuesday, October 16, 1990

Chairman: Robert Horner

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 45

Le mardi 16 octobre 1990

Président: Robert Horner

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la*

## Justice and the Solicitor General

## Justice et du Solliciteur général

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 32(5), Report and Recommendations of the 1989 Commission on Judges Salaries and Benefits

CONCERNANT:

Conformément à l'article 32(5) du Règlement, rapport et recommandations de la Commission 1989 sur le traitement et les avantages des juges

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Second Session of the Thirty-fourth Parliament,  
1989-90

Deuxième session de la trente-quatrième législature,  
1989-1990



STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND  
THE SOLICITOR GENERAL

*Chairman:* Robert Horner

*Vice-Chairman:* Wilton Littlechild  
(Solicitor General)

Members

Ken Atkinson  
Gabrielle Bertrand  
John Brewin  
Bill Domm  
Douglas Fee  
François Gérin  
Carole Jacques  
Robert Kaplan  
Derek Lee  
John Nunziata  
George Rideout  
Svend Robinson—(14)

(Quorum 8)

Richard Dupuis

*Clerk of the Committee*

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET  
DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL

*Président:* Robert Horner

*Vice-président:* Wilton Littlechild  
(Solliciteur général)

Membres

Ken Atkinson  
Gabrielle Bertrand  
John Brewin  
Bill Domm  
Douglas Fee  
François Gérin  
Carole Jacques  
Robert Kaplan  
Derek Lee  
John Nunziata  
George Rideout  
Svend Robinson—(14)

(Quorum 8)

*Le greffier du Comité*

Richard Dupuis



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, OCTOBER 16, 1990  
(52)

[Text]

The Standing Committee on Justice and the Solicitor General met at 9:30 o'clock a.m. this day, in Room 308 West Block, the Chairman, Robert Horner, presiding.

*Members of the Committee present:* Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Bill Domm, Doug Fee, Bob Horner, Derek Lee, Wilton Littlechild, John Nunziata, and George Rideout.

*Acting Members present:* Russell MacLellan for Bob Kaplan and Ian Waddell for Svend Robinson.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Philip Rosen, Senior Analyst; Patricia Diane Begin, and Chris Morris, Research Officers.

*Witnesses: From the Joint Committee on Judicial Benefits of the Conference of Chief Justices and Chief Judges and the Canadian Judges Conference:* D.M.M. Goldie, Q.C., Vancouver, Counsel; Bernard A. Roy, Q.C., Montreal, Counsel; Wilfrid Lefebvre, Q.C., Montreal, Counsel.

The Committee resumed consideration of the Report and Recommendations of the 1989 Commission on Judges' Salaries and Benefits. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, October 2, 1990, Issue No. 43*).

D.M.M. Goldie, Q.C., made an opening statement and with Bernard A. Roy, Q.C. and Wilfrid Lefebvre, Q.C., answered questions.

At 11:00 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Richard Dupuis

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 16 OCTOBRE 1990  
(52)

[Traduction]

Le Comité permanent de la justice et du solliciteur général se réunit aujourd'hui à 9 h 30, dans la pièce 308 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Robert Horner (*président*).

*Membres du Comité présents:* Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Bill Domm, Doug Fee, Bob Horner, Derek Lee, Wilton Littlechild, John Nunziata, George Rideout.

*Membres suppléants présents:* Russell MacLellan remplace Bob Kaplan; Ian Waddell remplace Svend Robinson.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Philip Rosen, analyste principal; Patricia Diane Begin et Chris Morris, attachés de recherche.

*Témoins: Du Comité conjoint sur les avantages des juges, constitué par la Conférence des juges en chef et la Conférence canadienne des juges:* D.M.M. Goldie, c.r., avocat, Vancouver; Bernard A. Roy, c.r., avocat, Montréal; Wilfrid Lefebvre, c.r., avocat, Montréal.

Le Comité reprend l'étude du rapport et des recommandations de la Commission de 1989 sur le traitement et les avantages des juges (*voir les Procès-verbaux et témoignages du mardi 2 octobre 1990, fascicule n° 43*).

D.M.M. Goldie fait un exposé puis, avec Bernard A. Roy et Wilfrid Lefebvre, répond aux questions.

À 11 heures, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

Richard Dupuis



[Text]

## EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Tuesday, October 16, 1990

• 0932

**The Chairman:** I call the meeting to order. Pursuant to Standing Order 32.(5), we are studying the report and recommendations of the 1989 Commission on Judges' Salaries and Benefits.

We are very pleased and honoured to have with us today Mr. Goldie, Q.C., of Vancouver, Bernard Roy, Q.C., of Montreal, and Wilfrid Lefebvre, Q.C., of Montreal. Do you have a short statement you wish to make, or would you like to proceed with questioning?

**Mr. D.M.M. Goldie, Q.C. (Vancouver Counsel, Joint Committee on Judicial Benefits of the Conference of Chief Justices and Chief Judges and the Canadian Judges Conference):** Perhaps I might say something by way of introduction, recognizing that the committee has had an opportunity to see the Courtois report.

By way of introduction, my colleague Bernard Roy and I appear as counsel for the Joint Committee on Judicial Benefits of the Canadian Judicial Council and the Canadian Judges Conference. With us as special tax counsel is Mr. Wilfrid Lefebvre. His assistance was sought when it became evident that changes to the Income Tax Act that were proposed last December and that have since been enacted would have some adverse effects upon the tax regime of the judges.

• 0935

With us as well is Mr. Justice Lawrence Poitras, Assistant Associate Chief Justice of the Superior Court of Quebec, and Mr. Justice Daniel Kennedy of the Court of Queen's Bench of Manitoba, chairman and vice-chairman respectively of the joint committee. Also with us is Mr. Justice David McWilliam of the Ontario Court of Justice, the newly elected president of the Canadian Judges Conference. They are here to assist the committee in its deliberations.

Naturally we welcome this opportunity to appear before you, but before turning to the main purpose of our presence here, which is to answer your questions arising from the report and recommendations of the Courtois commission, it might be helpful if I provided you with a very brief summary of the background that led to the tabling of the report before the standing committee.

As you know, the Courtois commission was appointed effective September 30, 1989 and was required under the Judges Act to report within six months. The terms of reference of the Courtois commission were to:

Inquire into... the adequacy of the salaries and allowances paid under the Act, the granting of annuities provided to judges under the Act, and the granting of annuities and other payments provided to surviving spouses and children...

The report of the commission, with its recommendations, was submitted to the Minister of Justice on March 5, 1990. On March 16 the report of the commission was tabled before Parliament, and on the same day it was referred to this committee.

[Translation]

## TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le mardi 16 octobre 1990

**Le président:** La séance est ouverte. Conformément à l'article 32.(5) du Règlement, nous étudions le rapport et les recommandations de la commission 1989 sur le traitement et les avantages des juges.

Nous avons l'honneur d'accueillir ce matin M. Goldie, C.R., de Vancouver, Bernard Roy, C.R., de Montréal et Wilfrid Lefebvre, C.R., de Montréal. Souhaitez-vous faire un bref exposé ou voulez-vous passer tout de suite aux questions?

**M. D.M.M. Goldie, c.r., (avocat de Vancouver, Comité conjoint sur les avantages des juges, constitué par la Conférence des juges en chef et la Conférence canadienne des juges):** En guise d'introduction, je voudrais dire quelques mots seulement puisque le comité a eu l'occasion de prendre connaissance du rapport Courtois.

Mon collègue Bernard Roy et moi-même sommes ici à titre d'avocats du Comité conjoint sur les avantages des juges, constitué par la Conférence des juges en chef et la Conférence canadienne des juges. M. Wilfrid Lefebvre, conseiller fiscal spécial, nous accompagne. Nous avons fait appel à lui quand on a constaté que les modifications à la Loi de l'impôt de décembre dernier, édictées depuis, pourraient comporter des inconvénients pour le régime fiscal des juges.

Sont également présents, le juge Lawrence Poitras, adjoint associé au juge en chef de la Cour supérieure du Québec, et le juge Daniel Kennedy, du Banc de la Reine du Manitoba, respectivement président et vice-président du Comité conjoint. Est présent également, le juge David McWilliam de la Cour de justice de l'Ontario, qui est président élu de la Conférence canadienne des juges. Ils sont ici pour prêter main forte aux membres du comité dans leurs délibérations.

Nous sommes bien sûr très heureux de comparaître devant vous, mais avant de passer à l'essentiel de notre propos, c'est-à-dire répondre aux questions que vous auriez sur le rapport et les recommandations de la commission Courtois, il me semble utile de vous donner un bref résumé des circonstances qui ont entouré le dépôt du rapport au comité permanent.

Vous le savez, la commission Courtois a été nommée le 30 septembre 1989 et, conformément aux dispositions de la Loi sur les juges, elle devait faire rapport dans les six mois qui suivaient. Le mandat de la commission Courtois était de:

examiner si les traitements et autres prestations prévus à la Loi, ainsi que les avantages pécuniaires consentis aux juges et... le versement d'une rente et d'autres prestations aux conjoints survivants et aux enfants... sont satisfaisants.

Le rapport de la commission, contenant ses recommandations, a été présenté au ministre de la Justice le 5 mars 1990. Il a été déposé au Parlement le 16 mars et renvoyé le même jour au comité permanent.



*[Texte]*

It may be recalled that when the report of the last triennial commission—as I am sure you are all aware, we refer to these commissions appointed under the Judges Act as triennial commissions—the Guthrie commission, came before this committee, its recommendations were approved as a package, subject to some minor modifications. However, a number of these recommendations were not implemented by legislation, and as a result the Courtois report has had to deal with some of these still outstanding matters.

The Courtois report, as you will have seen, echoing similar views expressed by earlier triennial commissions, concluded that delay in implementing or substantial disregard of the recommendations of a triennial commission threatens the integrity of the review process and considerably reduces its effectiveness.

Our clients, the joint committee, submitted a comprehensive brief to the Courtois commission and appeared before it on November 21, 1989. Following that presentation, but not as a result of it, on December 11, 1989 the Minister of Finance tabled a Notice of Ways and Means, a motion proposing amendments to the Income Tax Act dealing with retirement savings plans—usually known as RRSPs—registered pension plans, and deferred profit-sharing plans.

In view of the serious impact of the proposed legislation on the applicable tax regime of judges, a supplementary brief was filed by the joint committee, and a subsequent hearing took place on January 31, 1990 before the Courtois commission.

It should be pointed out that Bill C-52 was enacted on June 27, 1990 to come into force on January 1, 1991. The only significant difference affecting the judges between the final version of the legislation and its original version is a \$400 increase in the RRSPs contribution room for every participant in a defined benefit registered pension plan. I think I need not enlarge upon that. The ceiling on judges' contributions to registered retirement pension plans was set at \$600, which was tabled in December. The legislation increased that for everybody, not just judges, to \$1,000.

• 0940

Members of the committee will have noted that the Courtois report contains some 14 specific recommendations. These include a suggested level of salary as of April 1, 1989, which would implement the principle of equivalency. No doubt you have noted the degree of importance the commission and its predecessors have attached to the principle of equivalency.

It also recommended the elimination of judicial contributions towards annuities, survivor benefits, and the indexing of annuities. The commission recommended an increase in the annuity to the surviving spouse of a judge who dies in office or the surviving spouse of a retired judge who dies while in receipt of an annuity.

*[Traduction]*

Il est bon de rappeler que le rapport de la dernière commission triennale—car comme vous le savez, ces commissions nommées conformément aux dispositions de la Loi sur les juges sont dites triennales—le rapport de la commission Guthrie donc, avait été déposé au comité permanent, ses recommandations approuvées en bloc, avec quelques petites modifications mineures. Toutefois, certaines de ces recommandations n'ont pas été concrétisées par des dispositions législatives et par conséquent, le rapport Courtois a dû aborder certaines questions non encore réglées.

Le rapport Courtois, comme vous avez pu le constater, reprend des opinions déjà exprimées par les commissions triennales précédentes, et il affirme que le retard dans la concrétisation des recommandations d'une commission triennale ou encore l'ignorance de ces recommandations menacent l'intégrité du processus d'examen et en réduisent considérablement l'efficacité.

Nos clients, le Comité conjoint, ont présenté un mémoire volumineux à la commission Courtois et ils ont comparu devant elle le 21 novembre 1989. Par la suite, et ce n'est pas une conséquence de leur témoignage, le 11 décembre 1989, le ministre des Finances a déposé un avis de voies et moyens, motion proposant des modifications aux dispositions de la Loi de l'impôt visant les régimes enregistrés d'épargne que l'on connaît sous le sigle REER, et le régime de participation différé aux bénéficiaires.

Vu les conséquences considérables que le projet de loi comportait pour le régime fiscal des juges, le Comité conjoint a déposé un mémoire complémentaire et le 31 janvier 1990, il comparait devant la commission Courtois.

Je dois signaler que le projet de loi C-52 a été promulgué le 27 juin 1990 et qu'il doit entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1991. Entre les dispositions du projet de loi et celles de la loi elle-même, la seule différence visant les juges est une augmentation de 400\$ des cotisations à un REER pour ceux qui cotisent à un régime de pension enregistré à prestations déterminées. Ceci exige quelque explication. Le plafond des contributions des juges à un Régime enregistré d'épargne retraite fixé à 600\$, a été porté pour tout le monde à 1,000\$ en application d'une loi déposée en décembre.

Vous aurez remarqué que le rapport Courtois comporte 14 recommandations, dont le niveau de salaire au 1<sup>er</sup> avril 1989 qui mettrait en oeuvre le principe de l'équivalence. En effet la commission et ses prédécesseurs ont attaché une grande importance au principe de l'équivalence.

En outre le rapport recommande la suppression des contributions des juges aux rentes, aux prestations de survivant ainsi qu'à l'indexation des rentes. La commission a recommandé le relèvement des rentes aux époux survivants des juges qui meurent à leur poste ou aux époux survivants des juges à la retraite qui au moment de leur décès touchaient une rente.



*[Text]*

It is our submission that the Courtois commission, following the example set by its predecessors, dealt fairly and thoroughly with the issues and matters within the purview of its mandate. We hope the standing committee will accept the recommendations of the commission and will urge the government to act promptly in adopting the required legislation to give effect thereto.

When my colleagues and I appeared before the Courtois commission, I dealt with those portions of the brief related to salaries and allowances. My colleague, Mr. Roy, dealt with benefit-related recommendations. As I have indicated, Mr. Lefebvre was available with respect to the tax aspects.

Mr. Chairman and members of the committee, we welcome your questions. We are here to assist you in that respect. Before doing so, my colleague, Mr. Roy, has something to say.

**Mr. Bernard A. Roy (Joint Committee on Judicial Benefits of the Conference of Chief Justices and Chief Judges and the Canadian Judges Conference):** With your permission, Mr. Chairman, and that of your colleagues, I would like to say a few words.

Comme mon collègue, M. Goldie, vous l'a indiqué nous comparaissons aujourd'hui devant vous, au nom du Comité conjoint sur les avantages des juges, constitué par la Conférence des juges en chef et la Conférence canadienne des juges.

La Commission triennale de 1989, présidée par maître Jacques Courtois de Montréal, est le sixième comité ou commission fédérale qui a reçu le mandat de faire enquête sur les traitements, les indemnités et les prestations versés aux juges de nomination fédérale.

Après avoir publié des avis dans les journaux, la Commission a tenu des audiences publiques et nous avons eu l'occasion de nous faire entendre devant la Commission Courtois à deux reprises, soit le 21 novembre 1989 et le 31 janvier 1990.

Nous avons également produit devant la Commission deux mémoires. Le premier date du 15 novembre 1989 et le second de janvier 1990, suite au dépôt—comme mon collègue, maître Goldie vient de vous le dire—par le gouvernement d'un avis de motion visant à modifier la Loi de l'impôt au chapitre des régimes de retraite enregistrée et des régimes d'épargne-retraite.

Conformément à l'article 21 de la Loi sur les juges qui prévoit un mécanisme relatif à la nomination des commissaires ainsi que le délai à l'intérieur duquel les commissaires doivent faire rapport au ministre de la Justice, lequel doit ensuite déposer le rapport devant le Parlement, la Commission Courtois a remis son rapport au ministre de la Justice le 5 mars 1990 et ce rapport a été déposé ce même jour devant le Parlement.

Nous pensons que ce rapport dont vous êtes saisis rend justice à plusieurs des demandes et des recommandations que nous avons formulées devant la Commission, entre autres sur les questions concernant les traitements annuels des juges, les pensions versées à leurs conjoints survivants et également sur l'élimination des cotisations des juges au titre des pensions.

Vous constaterez, à la lecture du rapport Courtois, que l'on relève un fil conducteur avec les rapports des autres commissions et comités antérieurs. Et quel est ce fil conducteur? C'est l'importance pour le gouvernement, dès le

*[Translation]*

Nous sommes d'avis que la commission Courtois suivant en cela l'exemple de ses prédécesseurs a examiné à fond et de façon équitable les questions relevant de sa compétence. Nous espérons que le comité permanent acceptera les recommandations de la commission et qu'il engagera le gouvernement à agir sans délai en faisant adopter les textes législatifs qui en assureraient l'application.

Lorsque mes collègues et moi-même avons comparu devant la commission Courtois, j'ai exposé les paragraphes de notre mémoire portant sur les traitements et indemnités. Mon collègue, M. Roy, a examiné les recommandations concernant les avantages, M. Lefebvre quant à lui s'est chargé des questions se rapportant aux impôts.

Nous nous ferons maintenant un plaisir de répondre à vos questions. Mais auparavant mon collègue, M. Roy, voudrait dire quelque chose.

**M. Bernard A. Roy (Comité conjoint sur les avantages des juges constitué par la Conférence des juges en chef et la Conférence canadienne des juges):** Si vous le permettez monsieur le président, j'ai quelques mots à ajouter à ce qui vient d'être dit.

As my colleague Mr. Goldie just explained, we are appearing before you today as the representatives of the Joint Committee on Judicial Benefits of the Conference of Chief Justices and Chief Judges and the Canadian Judges Conference.

The Triannual Commission of 1989 chaired by Mr. Jacques Courtois of Montreal is the sixth federal committee with a mandate to investigate into the salaries and benefits of federally appointed judges.

After having published notices in newspapers, the committee held public hearings and we appeared twice before the Courtois Commission, on November 21st 1989 and on January 31st 1990.

We have also made two submissions to the committee. The first one on November 15th 1989 and the second in January 1990 after the government tabled a notice of motion which would change the Income Tax Act with respect to registered retirement savings plans and retirement savings plans.

Under Section 21 of the Judges Act which provides for a mechanism for the appointment of commissioners as well as deadlines for these commissioners to send their report to the Minister of Justice who in turn must table this report in Parliament, the Courtois Commission handed its report to the Minister of Justice on the 5th of March 1990 and this report was tabled on the same day in Parliament.

We feel that this report which has been referred to your committee answers our requests and recommendations just as we made them before the Commission, among others concerning the annual salary of judges, pensions paid to surviving spouses and the elimination of judicial contributions towards annuities.

You will have noted when reading the Courtois Report that it has many points in common with previous commissions and committees, namely that it stresses the importance for the government, as soon as the Triannual



## [Texte]

dépôt du rapport de la Commission triennale et le dépôt des recommandations de votre Comité, de faire connaître rapidement les mesures qu'il entend prendre en ce qui a trait aux différentes recommandations qui lui sont faites et d'agir avec célérité pour l'adoption du projet de loi donnant effet aux recommandations.

● 0945

Et je termine sur la note suivante: à titre d'exemple, si en 1987, le gouvernement avait accepté les recommandations qui lui avaient été faites par la Commission Guthrie sur l'augmentation salariale, sur les traitements des juges, et que ces recommandations avaient été acceptées et mises en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> avril 1986, plutôt que d'étaler cette augmentation sur une période de trois ans, aucune demande n'aurait été faite cette année par les juges et nous n'aurions pas eu à nous présenter devant la Commission Courtois avec une demande au niveau de l'augmentation du traitement parce que la Loi sur les juges contient un mécanisme qui prévoit une augmentation annuelle au chapitre de l'indexation.

J'ai cru opportun de donner cet exemple pour démontrer à quel point c'est important et je faisais l'exercice suivant.

When I was preparing for the hearing before you today, I went through the minutes of the last committee hearing in 1987 when the then Minister of Justice appeared before your committee. Mr. Nunziata made what I thought was a very appropriate comment; with your permission, I will quote from Mr. Nunziata's comments:

I have a final comment, Mr. Chairman, on the process. I disagree with the process. I do not believe there should be a commission every three years to look at judges' salaries. We had a similar set-up for Members of Parliament and, as you know, most of the reports that come in for Members of Parliament are simply tabled. The last Clark report was simply tabled. Nothing came out of it.

The point I am making—and I will shut up after that, so that you can ask your questions—is if in 1987 when the last report, known as the Guthrie report, was tabled and studied and reviewed by this committee, pursuant to your recommendations the government had acted promptly in implementing those recommendations on the question of the increase of the annual salary of judges, if that had been acted upon expeditiously at the time, we would not be before you today on that issue of asking for an increase in judges' salaries.

There is an element of repugnancy here, inasmuch as the judiciary ought to be independent and is independent from the executive. There is no reason why every three years the judiciary should come, cap in hand, before the government to say they have fallen behind in the 1975 equivalents. This would not happen, I submit to you, if the government were this year to act upon those recommendations. I have to agree wholeheartedly with the comment made by Mr. Nunziata in April 1987 about having to appear before the committee every three years on that issue.

## [Traduction]

Commissions' reports as well as your own committee's recommendations are tabled, to accept the recommendations of a commission and to act promptly in adopting the required legislation to give effect to those recommendations.

If in 1987 the government had accepted the recommendations of the Guthrie Commission regarding the increase in salaries and judges' benefits, and if these recommendations had been accepted and implemented as of April 1st 1986 rather than having them spread over a three-year period, judges would have made no further demand this year and we would not have had to appear before the Courtois Commission to request an increase in judges' salaries since the Judges Act provides for an annual cost of living increase.

I will give you an example to demonstrate how important this point is.

Lorsque je me suis préparé en vue de ma comparution d'aujourd'hui, j'ai parcouru les compte-rendus de la dernière réunion du comité tenue en 1987 cette où le ministre de la Justice de l'époque a comparu devant vous. Si vous le permettez, je voudrais citer un extrait d'une déclaration de M. Nunziata, qui à mon avis cerne fort bien le problème:

J'ai un dernier mot à dire à ce sujet, monsieur le président. Je ne suis pas du tout d'accord avec la procédure. Je ne vois pas pourquoi une commission devrait siéger tous les trois ans pour revoir le traitement des juges. On avait un système analogue pour les députés, et comme vous le savez fort bien, la plupart de ces rapports ont été déposés, sans autre suite. Ainsi le dernier rapport Clark a été déposé, et aucune suite n'y a été donnée.

Si en 1987 à l'issue d'une étude, par le Comité, du rapport Guthrie et en application des recommandations dudit comité le gouvernement avait pris sans délai des mesures pour mettre en oeuvre les modalités de relèvement annuel des traitements des juges, nous n'aurions pas à comparaître à nouveau aujourd'hui pour demander un relèvement des traitements des juges.

C'est une situation déplaisante pour tous, car en principe la magistrature devrait être indépendante de l'exécutif. Il n'y a donc aucune raison pour que les magistrats soient obligés de comparaître tous les trois ans devant le gouvernement pour lui demander bien humblement de leur accorder une augmentation de traitement pour compenser à tout le moins les hausses du coût de la vie intervenues depuis 1975. Ceci ne devrait plus de répéter si le gouvernement accepte vos recommandations. Je suis donc tout à fait d'accord avec ce que M. Nunziata a dit en avril 1987 concernant la nécessité pour nous de comparaître tous les trois ans devant le Comité relativement à cette question.



*[Text]*

That being said, Mr. Chairman and members of the committee, we are at your disposal to answer or field your questions. Thank you.

**The Chairman:** Thank you very much, gentlemen. I think a lot of us around this table tend to agree with your comments. I think we are holding these hearings at this time to grapple with the situation, rather than just passing it on, as has been done in the past, and finally get a handle on it.

As chairman, I thank you for your comments about Mr. Nunziata. All of his comments are not that insightful, so I know that Mr. Nunziata appreciates your mentioning him.

**An hon. member:** He is leaving.

**Mr. MacLellan (Cape Breton—The Sydneys):** Thank you very much, gentlemen, for taking the time to come here this morning. As a committee we have just gained the reference of this report, and as you have stated, Mr. Roy, we want to act quickly. I think the report is important and it is important that we not delay it.

My personal feelings are that we have to get some more background information on some of these recommendations. We are going to be asked questions on it, not only while we are dealing with it but certainly after we have dealt with it, as to why we let some things go through and what were our positions.

• 0950

No one is quarrelling with the fact that judges deserve an increase. It is the changes in some of the other aspects that concern me and what the thinking was behind them. One would be recommendation 8, that the judicial contributions toward the cost of annuities, survivors' benefits and indexing of annuities be eliminated. I want to get some more thinking on that. I would be interested in some of the comparable situations in the private sector and industry regarding this. If you are giving pension plans without any contributions whatsoever, that is a major step and quite a change from what the practice has been in the past.

**Mr. Goldie:** If I may make an initial comment, and then I am going to refer the matter to my colleague, I do not think that recommendation is a major change. It restores what was the case for over 100 years. It is parallel to the situation that prevails in the United States with the federally appointed judges in the sense that theirs is a salary for life, and that was originally the case in Canada.

When the mandatory retirement age was brought in, that introduced in Canada a concept which had hitherto been foreign to the remuneration of judges. It is not a pension in any true sense of the word in this aspect of it. A pension, whether it is a defined benefits pension or a money purchase pension, in some measure reflects the contributions paid into the fund. With a defined benefit, it is years of service typically. With a money purchase, it is the accumulation of the contributions of the employer and the employee.

*[Translation]*

Nous nous ferons maintenant un plaisir de répondre à vos questions.

**Le président:** Je pense que nous sommes nombreux à partager votre point de vue. J'espère que cette fois-ci nous parviendrons enfin à résoudre le problème plutôt que de le reporter à une date ultérieure comme cela s'est fait par le passé.

En ce qui concerne l'intervention de M. Nunziata que vous avez citée, je voudrais dire que ses interventions ne sont pas toutes aussi justifiées que celle-là, et je suis donc sûr que M. Nunziata appréciera à sa juste valeur le compliment que vous lui faites.

**Une voix:** Il s'en va justement.

**M. MacLellan (Cape Breton—The Sydneys):** Je vous remercie d'être venu ce matin. Le Comité vient d'être saisi de ce rapport, et nous tenons effectivement à agir sans délai, car il s'agit d'un rapport important.

J'estime néanmoins que nous manquons d'éléments d'information concernant un certain nombre de ces recommandations. En effet on ne manquera pas, maintenant et plus tard, de nous demander de justifier nos positions relativement à diverses questions qui y figurent.

Tout le monde convient que les juges méritent une augmentation de traitement. J'ai par contre quelques réserves au sujet d'un certain nombre d'autres recommandations. Ainsi, j'aimerais que nous examinions la recommandation n° 8 préconisant l'élimination des cotisations des juges au titre des pensions, des prestations aux survivants et de l'indexation des pensions, je voudrais à ce sujet pouvoir comparer la situation dans le secteur privé et dans l'industrie. En effet un régime de pension sans cotisations est une innovation sans précédent à mon avis.

**M. Goldie:** Je ne pense pas que cette recommandation constitue un changement majeur. Au contraire cela nous ramène à la situation qui a existé pendant plus de cent ans. Ainsi aux États-Unis les juges nommés par les autorités fédérales touchent un traitement à vie, et c'était également le cas au Canada par le passé.

En obligeant les juges à prendre leur retraite à un certain âge, on a par cette même occasion introduit un élément entièrement nouveau dans les traitements des juges. En fait il ne s'agit pas d'une pension à proprement parler, car en principe une pension est fonction des contributions qui ont été versées. Pour les régimes de pension à prestations déterminées elle est fonction des années de services. Pour les régimes à cotisations déterminées, les montants sont fonction des cotisations de l'employé et des contributions patronales cumulées.



[Texte]

Whichever it is, there is a relationship between the years of service and the amount of the pension. The whole concept of a judge's annuity is that it is the same regardless of the years of service, provided there is the initial qualifying period. So you have a situation which is unique in terms of comparing it with pensions. You can have a judge who, for instance, was appointed at the age of 38. You can have a judge appointed at the age of 57. They do exactly the same work, but one is going to make far greater contributions than the other, and he is going to get exactly the same annuity at the end of it.

That is a comment I wish to make on that aspect of it. The conclusion I ask you to draw is that judges' annuities are not comparable to anything found in either the private sector or indeed the public sector.

**Mr. Roy:** I think that basically covers the history that I think is most relevant to understand the rationale followed by the Courtois commission.

The new feature with which the Courtois commission had to cope, which the Guthrie commission, the prior commission, did not have to deal with was the tabling by the Minister of Finance of the ways and means motion and the subsequent adoption in June of this year of Bill C-52, which brought major changes to the tax regime applicable to judges. Until now, judges were allowed to deduct their contributions to an RRSP to the full tune of \$7,500. With Bill C-52, which represents a major change, judges are no longer allowed to deduct their contributions, which are limited to \$1,000.

• 0955

Therefore you have a situation where, even without Bill C-52, as Michael explained, you have two categories of judges, inasmuch as the tax regime varies whether you were appointed before February 17, 1975, or after February 17, 1975. And now you have the double whammy, which is the introduction of this new provision under Bill C-52, which further penalizes judges appointed since February 17, 1975.

We have been able to establish what the fit is on an annual basis, and it represents a large sum of money. That will be further increased in terms of the penalty judges will be paying, because as you know, under Bill C-52 all taxpayers will be able until 1995 to increase the amount of their contributions, ergo deductions, under their RRSP, up to \$17,500. So the price to pay is going to be even worse five years from now.

I guess, seized with all that, the Courtois commission, reflecting on earlier commissions such as the Dorfman committee, the de Grandpré commission, and the Lang commission, which had in unison basically concluded that contributions ought to be abrogated, ought to be removed, in what it says is echoing the views expressed by the earlier commissions plus this new impact arising from Bill C-52, and has come to the conclusion that in the name of fairness and equity contributions ought to be abolished.

[Traduction]

Quoi qu'il en soit, il existe un lien entre les années de services et le montant des pensions. Pour ce qui est des juges, les pensions sont indépendantes des années de service, à condition qu'il y ait la période d'admissibilité initiale. Donc on ne saurait comparer les pensions des juges à celles d'autres secteurs. Certains juges sont nommés, mettons à 38 ans, tandis que d'autres peuvent ne pas l'être avant 57 ans. Dans ces deux cas, ils font exactement le même travail, mais le plus jeune verse bien entendu des cotisations bien plus importantes, alors qu'en fin de carrière ils toucheront tous les deux une pension identique.

Donc on ne saurait comparer les pensions des juges aux pensions du secteur privé et du secteur public.

**M. Roy:** Voilà les principes qui sous-tendent les conclusions de la commission Courtois.

Mais contrairement à la commission Guthrie, la commission Courtois a été confrontée à la motion des voies et moyens déposée par le ministre des Finances et à l'adoption en juin dernier du projet de loi C-52 modifiant très sensiblement les modalités d'imposition des juges. Jusqu'à présent, les juges pouvaient déduire jusqu'à 7,500\$ au titre de leurs versements à un REER. En application du projet de loi C-52, ils pourront déduire un maximum de 1,000\$.

Donc même avant l'adoption du projet de loi C-52, il existait déjà deux catégories de juges, le traitement fiscal variant selon qu'un juge a été nommé avant ou après le 17 février 1975. Maintenant avec l'adoption du projet de loi C-52, les juges nommés après le 17 février 1975 sont doublement pénalisés.

Ceci représente un montant important chaque année pour les juges, et cette situation sera encore aggravée pour eux, car en application du projet de loi C-52, tous les contribuables pourront d'ici 1995 contribuer jusqu'à 17,500\$ à leur REER. Donc d'ici cinq ans la situation des juges aura encore empiré.

La commission Courtois reprenant à son compte les recommandations Dorfman, de Grandpré et Lang, qui toutes avaient proposé l'annulation des cotisations, sans parler de l'incidence pour les juges du projet de loi C-52, est arrivée à la conclusion que les cotisations doivent être éliminées au nom de la justice et de l'équité.



*[Text]*

**Mr. MacLellan:** On the basis of what you have said—and that is very, very interesting—is there a breakdown on how much the advantage would be of not paying for any of the annuities or spousal benefits or anything, and how much of a detriment economically there would be as a result of Bill C-52 and the recent tax changes? Could we have a balance on that for comparison?

**Mr. Wilfrid Lefebvre (Joint Committee on Judicial Benefits of the Conference of Chief Justices and Chief Judges and the Canadian Judges Conference):** There is no study that has been specifically made. Obviously you would have to compare a situation where the judge fully contributes to an RRSP. There are instances where judges do not fully contribute. Essentially the comparison would be a contribution to a pension plan of approximately \$9,310, but under Bill C-52 the proposal would be that they would have to contribute 9% of \$86,000, because that is the maximum pension, so that would give you \$7,740. There would have to be some mechanism then put in place, such as a retirement compensation arrangement, which would be partly funded by judges and partly funded by the government, which would bring the total contribution to \$9,310. You have to compare that to the loss of an RRSP contribution, which my colleague, Mr. Roy, indicated. He said \$17,500. Perhaps he has some information I do not have, but my understanding is that it is going to go up to \$15,500 in the year 1995. Assuming a 50% tax rate, that would give you the comparison.

**Mr. MacLellan:** So what you are saying is that as a result of—

**Mr. Lefebvre:** It is almost a match.

• 1000

**Mr. MacLellan:** It would be almost a match, yes. Well, that is important.

I want to ask you about recommendation 13, that the retiring judge be given a one-time option of receiving an actuarially reduced annuity for a 10-year guaranteed period. That is the one I do not quite understand, and perhaps you could give me a little more information on it. That is on page 37.

**Mr. Roy:** This recommendation, incidentally, had also been made by the Guthrie commission under number 21. The rationale is given in the Guthrie report.

My understanding, in layman's terms, is that a judge will retire and will be entitled, as you know, to receive a pension calculated on two-thirds of his salary. If a judge who has contributed towards his pension for 15 or 20 years retires at the age of 75—it is obligatory to retire at the age of 75—and dies two years after, then it means that he has not really benefited to the extent of his contributions for 15 or 20 years. So what Guthrie and Courtois said is why not provide judges with an option to get their pension upon their retirement and the pension will then be calculated on a 10-year basis as opposed to whatever formula is used upon retirement.

**The Chairman:** So, if I understand you correctly, if a judge retires at 75 and takes this option, if he lives past 85 then there is no further benefit.

*[Translation]*

**M. MacLellan:** A-t-on jamais cherché à calculer à combien s'élèverait l'élimination des cotisations et des prestations aux conjoints survivants, et à combien se monteraient les préjudices causés par les nouvelles dispositions fiscales prévues au projet de loi C-52.

**M. Wilfrid Lefebvre (comité conjoint sur les avantages des juges constitué par la conférence des juges en chef et la conférence canadienne des juges):** Il n'existe pas de calcul à ce sujet. Pour faire la comparaison, il faudrait prendre le cas des juges qui cotisent à concurrence du maximum prévu à un REER, car certains juges ne contribuent pas jusqu'au maximum prévu. Il faudrait donc prendre pour point de comparaison des cotisations à un régime de pension de 9,310\$, alors qu'en application du projet de loi C-52, les juges pourraient contribuer à un maximum de 9 p. 100 de 86,000\$ soit 7,740\$. Un système devrait être prévu, financé en partie par le juge en partie par le gouvernement fédéral, qui porterait le montant global de ces cotisations à 9,310\$. Mon collègue, M. Roy, a fait valoir tantôt qu'en outre les juges n'auraient pas la possibilité de déduire jusqu'à 17,500\$ par an au titre d'un REER. Je croyais savoir pour ma part que d'ici à 1995, on pouvait contribuer un maximum de 15,500\$ par an à un REER. Pour comparer il faut partir du principe que l'impôt marginal est de 50 p. 100.

**M. MacLellan:** Vous voulez donc dire que. . .

**M. Lefebvre:** C'est pratiquement la même chose.

**M. MacLellan:** Ce serait pratiquement équivalent, en effet. Eh bien, c'est un aspect important.

J'ai une question à vous poser au sujet de la recommandation 13 qui demande qu'au moment de la retraite, un juge puisse exercer une seule fois le choix de toucher, pour une période garantie de 10 ans une pension réduite selon des calculs actuariels. Je n'en comprends pas exactement la portée, et vous pourriez peut-être me renseigner davantage. C'est à la page 39.

**M. Roy:** Je vous signale que cette recommandation a également été faite par la Commission Guthrie. Il s'agit de la recommandation no. 21 du rapport de cette commission, qui contient les arguments justificatifs pertinents.

D'après ce que j'en comprends, je pourrais l'expliquer simplement de la façon suivante. Lorsqu'un juge prend sa retraite il a droit, comme vous le savez, à une pension correspondant au deux tiers de son salaire. Si un juge a cotisé à son fonds de pension durant 15 ou 20 ans et prend sa retraite à 75 ans—âge de la retraite obligatoire—et décède deux ans plus tard, alors il n'aura pas vraiment profité du régime à la hauteur des cotisations qu'il a versées durant 15 ou 20 ans. MM. Guthrie et Courtois ont donc proposé d'offrir aux juges le choix de recevoir au moment de la retraite une pension calculée sur une période de 10 ans plutôt que selon la formule normalement utilisée au moment de la retraite.

**Le président:** Donc, si j'ai bien compris, le juge qui prend sa retraite à 75 ans et choisit cette option verrait cesser ses prestations après l'âge de 85 ans.



[Texte]

**Mr. Roy:** Exactly.

**Mr. MacLellan:** And this applies only for someone who goes to the full term of 75?

**The Chairman:** No, anyone who retires.

**Mr. MacLellan:** Anyone who retires.

**Mr. Goldie:** That applies to any judge who is eligible.

**An hon. member:** Who qualifies.

**Mr. MacLellan:** Who qualifies. I see. Yes, that is right.

**Mr. Goldie:** There is a combination of age and years of service that provides for varying years of retirement.

**Mr. MacLellan:** Perhaps we can follow up on some of these later.

On 14 you say that there are continuing discussions between the Department of Justice and the Department of Finance with a view to alleviating the tax burden on newly appointed judges. Has anything happened recently on this? Are any courses being pursued, or are there any desired effects that you would care to relate to the committee this morning?

**Mr. Roy:** This was not something that we, as counsel to our clients, had asked. This was something that was a suggestion or a recommendation of the committee. We are very supportive of it. As to whether there are ongoing discussions between the Department of Finance and the Minister of Justice or her deputy, I cannot answer that question.

**Mr. MacLellan:** In other words, we cannot count on anything coming out of this?

**Mr. Goldie:** No.

**Mr. Roy:** No.

**Mr. Goldie:** As you will have noted from the text in the report—and this also goes back to the Guthrie commission—it is a fact that a newly appointed judge experiences a serious diminution in his cash receipts in the second year of his appointment. This operates as a disincentive. It has long been a matter of concern, and the Courtois commission recognized that there had not been a change and their recommendation is one we fully endorse.

**The Chairman:** I take it that, although you were not involved in the Guthrie report and so on, you were somewhat disappointed in the standing committee's report to the House on April 10, 1987.

**Mr. Roy:** No, I think this would not be a fair statement to make. By and large, that committee approved the Guthrie recommendations, except for three minor modifications on pension.

Correct me if I am wrong. My recollection is that the committee accepted the recommendation on increase of salary, but not as of April 1, 1986—to run only from April 1, 1987.

[Traduction]

**M. Roy:** Exactement.

**M. MacLellan:** Et cette option ne s'applique qu'aux personnes qui exercent leur mandat jusqu'à l'âge de 75 ans?

**Le président:** Non, à toute personne qui prend sa retraite.

**M. MacLellan:** Toute personne qui prend sa retraite.

**M. Goldie:** C'est valable pour tout juge admissible.

**Une voix:** Qui répond aux critères d'admissibilité.

**M. MacLellan:** Qui répond aux critères. Oui, je vois. C'est exact.

**M. Goldie:** Le nombre d'années de retraite est fonction de l'âge et du nombre d'années de service.

**M. MacLellan:** Nous pourrions peut-être y revenir un peu plus tard.

Pour ce qui est de la recommandation 14, vous demandez que les pourparlers se poursuivent entre le ministère de la Justice et le ministère des Finances en vue d'alléger le fardeau fiscal des juges nouvellement nommés. Y a-t-il du nouveau à ce sujet? Suit-on certaines pistes précises ou bien vise-t-on certains résultats que vous pourriez nous décrire ce matin?

**M. Roy:** Il ne s'agit pas d'un aspect que nous avons soulevé à titre de conseillers auprès de nos clients, mais plutôt d'une recommandation ou d'une proposition du comité. Nous l'appuyons très nettement. Pour ce qui est des pourparlers que vous avez évoqués, je n'ai pas de réponse.

**M. MacLellan:** Autrement dit, il n'y a rien à espérer de ce côté?

**M. Goldie:** Non.

**M. Roy:** Non.

**M. Goldie:** Comme vous l'aurez constaté en prenant connaissance du rapport—et il en est également question dans le rapport de la Commission Guthrie—les nouveaux juges voient diminuer sérieusement leurs rentrées en espèces durant la deuxième année suivant leur nomination. C'est un facteur de démotivation. On s'en inquiète depuis longtemps, et la Commission Courtois constate qu'il n'y a eu aucun changement. Nous appuyons sa recommandation sans aucune restriction.

**Le président:** Si j'ai bien compris, même si vous n'avez pas participé au rapport Guthrie, vous avez été quelque peu déçu du rapport déposé à la Chambre le 10 avril 1987 par le comité permanent.

**M. Roy:** Non, il ne serait pas juste de dire cela. Ce comité a approuvé pour l'essentiel les recommandations du rapport Guthrie, mis à part trois modifications mineures visant la pension.

Vous pourriez me corriger si j'ai tort, mais je crois me souvenir que le comité a accepté la recommandation touchant l'augmentation de salaire, tout en proposant comme date d'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 1987 plutôt que le 1<sup>er</sup> avril 1986.



[Text]

**The Chairman:** One year later.

**Mr. Roy:** That was one of the modifications. Two other modifications had to do with pensions.

But by and large your committee did an excellent job in terms of making recommendations to the government, which for reasons of its own it chose not to implement. That explains why you are now seized with some of the recommendations accepted in 1987.

**Mr. Atkinson (St. Catharines):** Could I go back to the annuities, and could you explain it to me? I am afraid I do not understand it completely. The annuity currently received by a judge—what exactly is it at retirement?

**Mr. Goldie:** It is two-thirds of the salary.

**Mr. Atkinson:** Is it two-thirds of the salary in the last year?

**Mr. Goldie:** Yes, upon retirement.

**Mr. Atkinson:** Yes. In addition, up to Bill C-52 the judges were allowed to contribute to an RRSP and to deduct it just as the ordinary individual would be allowed to do, is that right?

**Mr. Goldie:** As if they were self-employed.

**Mr. Atkinson:** And has that now been reduced to \$600?

**Mr. Goldie:** No, to \$1,000—from \$7,500 to \$1,000.

**Mr. Atkinson:** You indicated there is a disparity between judges appointed before February 1, 1975.

**Mr. Roy:** No, February 17.

**Mr. Atkinson:** February 17, 1975, and beforehand.

**Mr. Goldie:** Those appointed beforehand do not contribute beyond . . . I think it is 1.5%.

**Mr. Atkinson:** You mentioned that in the other common law countries—

**Mr. Goldie:** Yes, I should amend that. That is, the contribution made by judges appointed before February 17, 1975, is not related to their annuity. It has to do with their survivors' benefits.

**Mr. Atkinson:** You mentioned that in other common law jurisdictions the annuity is non-contributory—the United States, Great Britain, and so on. Is that right?

**Mr. Goldie:** I think the only jurisdiction I did mention was the United States. In the United States, federally appointed judiciary receive a salary for life. That is the essence of it.

**Mr. Atkinson:** What are their retirement provisions?

**Mr. Goldie:** There is no mandatory retirement. After a certain length of time, they can elect to become a senior judge, which is the equivalent of our supernumerary. It is not the exact equivalent, but they undertake only those duties that they wish to undertake after that. It is the same thing in the United Kingdom. There is no contribution there.

**Mr. Atkinson:** Is it a salary for life in the United Kingdom?

[Translation]

**Le président:** Un an plus tard.

**M. Roy:** C'était l'une des modifications. Les deux autres portaient sur les pensions.

Ainsi, pour l'essentiel, votre comité a fait un excellent travail en formulant ses recommandations au gouvernement, qui, pour des raisons qui sont les siennes, a choisi de ne pas les mettre en application. Voilà pourquoi nous avons aujourd'hui devant nous certaines des recommandations acceptées en 1987.

**M. Atkinson (St. Catharines):** J'aimerais revenir sur les pensions et obtenir de vous une explication à ce sujet. Je ne comprends pas tout à fait. Quelle est tout juste la pension que reçoit un juge au moment de la retraite, à l'heure actuelle?

**M. Goldie:** Les deux tiers de son salaire.

**M. Atkinson:** Du salaire de la dernière année?

**M. Goldie:** Oui, au moment de la retraite.

**M. Atkinson:** Oui. De plus, avant le projet de loi C-52, les juges pouvaient contribuer à REER et déduire leur contribution comme tout un chacun, n'est-ce pas?

**M. Goldie:** Comme s'ils étaient des travailleurs autonomes.

**M. Atkinson:** Et désormais la limite a été réduite à 600\$?

**M. Goldie:** Non, à 1,000\$—de 7,500\$ à 1,000\$.

**M. Atkinson:** Vous avez parlé d'une différence par rapport aux juges nommés avant le 1<sup>er</sup> février 1975.

**M. Roy:** Non, le 17 février.

**M. Atkinson:** Le 17 février 1975 et avant.

**M. Goldie:** Ceux qui ont été nommés avant cette date ne contribuent pas au-delà de . . . Je crois que c'est 1,5 p. 100.

**M. Atkinson:** Vous avez dit que dans les autres pays relevant du «common law» . . .

**M. Goldie:** En effet, je devrais préciser en disant que la cotisation des juges nommés avant le 17 février 1975 n'est pas liée à leur pension. Elle est liée aux prestations de survivant.

**M. Atkinson:** Vous avez dit que dans d'autres pays relevant du «common law», la pension n'est pas fondée sur des cotisations: les États-Unis, le Royaume-Uni, ainsi de suite. Est-ce exact?

**M. Goldie:** Je crois avoir seulement fait mention des États-Unis. Dans ce pays, les juges nommés par le gouvernement fédéral reçoivent un salaire à vie. C'est à peu près cela.

**M. Atkinson:** Quelles dispositions s'appliquent pour leur retraite?

**M. Goldie:** La retraite obligatoire n'existe pas. Après un certain temps, les juges peuvent choisir de devenir juge principal, ce qui équivaut à ce que nous appelons les juges surnuméraires. Il n'y a pas d'équivalence exacte, mais à partir de ce moment-là ces juges ne remplissent que les fonctions qu'ils souhaitent remplir. On constate la même chose au Royaume-Uni. Aucune cotisation n'est exigée.

**M. Atkinson:** Y a-t-il le salaire à vie au Royaume-Uni?



[Texte]

**Mr. Goldie:** Yes. I am sorry, I had better make sure about that. I think the annuity in the United Kingdom at the present time is one-half of the salary at retirement—yes, a pension of 50% of salary at age 70 or after 15 years of service, or a *pro rata* pension at a minimum 25% of salary with less service. That is non-contributory.

**Mr. Atkinson:** In the United States, do they have to serve a certain period of time? Can they just be appointed for a year, resign, and do something else?

**Mr. Goldie:** No. If they resign, their salary ceases. There is no vesting in that sense.

**Mr. Atkinson:** Judge Borins's letter mentioned the problem of a judge who serves for 10 years, who may have been appointed at a relatively young age, and who then wishes to pursue some other career. He had a phrase for it in terms of parole and so on in his letter, which was interesting. There does not seem to be anything in the report on this. Did you have any submissions when you appeared before the commission in this regard?

• 1010

**Mr. Goldie:** Is this in relation to the question of the country's investment in judges and discouraging resignations?

**Mr. Atkinson:** Judge Borins phrased it, as I recall, as a young judge who is appointed, serves possibly 10 or 15 years, wishes to pursue something else, is less than age 65 and is really locked into the judiciary for that period of time. Was that addressed in any of your submissions?

**Mr. Goldie:** There was a discussion of what is known as the rule of 80, which provides for a combination of years of service and age, which, if added up to 80, qualify for retirement with a pension. A good example is 20 years of service at age 60. The operation of that, it is assumed, would discourage somebody from seeking a judicial appointment at an early age and then retiring as rapidly as possible thereafter.

I might add that the question of judges' resignations was something that was attracting attention in the United States, because the adjustment to the judicial salaries there was delayed as a result of it being tied to congressional changes. It was noted that this seemed to accelerate resignations, even though the salary was lost. There was apparently a market, if I may put it that way, at that time that was attractive to judges resigning and going into private practice. As you know, they have had a very substantial adjustment to their salaries. As of January 1, 1991, the American equivalent would be about \$140,000. That seems to have cured the question of early resignation.

**Mr. Atkinson:** If I can go back to the annuities for a minute, something has just come to me, and I still do not understand. Is the 1.5% and the 6% or 7% that is paid by the judges tax deductible?

**Mr. Lefebvre:** Yes, it is fully deductible.

[Traduction]

**M. Goldie:** Oui. Je m'excuse, je ferais mieux de vérifier. Au Royaume-Uni, je crois que, à l'heure actuelle, la pension est égale à la moitié du salaire à la retraite—oui, une pension de 50 p. 100 du salaire à 70 ans ou après 15 ans de service, ou une pension correspondant à 25 p. 100 du salaire au minimum ou à un pourcentage proportionnel aux années de service, lorsque le nombre d'années de service est inférieur à 15. Ce régime n'est pas contributif.

**M. Atkinson:** Aux États-Unis, les juges doivent avoir exercé leurs fonctions durant un certain temps, n'est-ce pas? Peuvent-ils les exercer durant un an, démissionner, et faire autre chose?

**M. Goldie:** Non. S'ils démissionnent, leur salaire est interrompu. Il n'y a pas d'acquisition dans ces circonstances.

**M. Atkinson:** Dans sa lettre, le juge Borins parlait du cas d'un juge qui avait siégé durant 10 ans après avoir été nommé à un âge relativement peu avancé et qui par la suite souhaitait s'orienter vers une autre carrière. Il faisait, dans sa lettre, une comparaison intéressante avec la libération conditionnelle. Il semble qu'il n'y ait rien à ce sujet dans le rapport. En avez-vous parlé lors de votre comparution devant la commission?

**M. Goldie:** Est-ce en rapport avec cet investissement dans les juges et des mesures à prendre pour décourager les démissions?

**M. Atkinson:** Si ma mémoire est bonne, le juge Borins citait l'exemple d'un jeune juge qui sert pendant 10 ou 15 ans, souhaite passer à autre chose, mais ayant moins de 65 ans est pratiquement prisonnier du judiciaire jusqu'à sa retraite. En avez-vous parlé à la commission?

**M. Goldie:** Nous avons discuté de la règle dite des 80. Si le total de vos années de service et de votre âge fait 80, vous avez droit à prendre votre retraite avec une pension. Un bon exemple, c'est 20 ans de service à 60 ans. Le but de l'opération est de décourager les jeunes de briguer un poste de juge dans l'idée de prendre leur retraite le plus tôt possible.

Je pourrais ajouter que la question des démissions de juges a attiré l'attention aux États-Unis parce que l'ajustement des salaires de juges a été retardé parce qu'il était lié à des changements au Congrès. On a remarqué que cela semblait accélérer les démissions, même s'il y avait perte de salaire. Il y avait apparemment à l'époque un marché, si je peux m'exprimer ainsi, qui incitait les juges à démissionner pour entrer dans le privé. Comme vous le savez, leurs salaires ont été considérablement ajustés. A compter du 1<sup>er</sup> janvier 1991, le salaire américain équivalent sera d'environ 140,000\$. Cela semble avoir réglé le problème des démissions prématurées.

**M. Atkinson:** J'aimerais revenir un instant aux rentes. Je viens de m'apercevoir de quelque chose et je ne comprends toujours pas. Est-ce que les 1,5 p. 100 et les 6 ou 7 p. 100 payés par les juges sont déductibles d'impôts?

**M. Lefebvre:** Oui, complètement déductibles.



[Text]

**Mr. Atkinson:** Mr. MacLellan touched on the matter of a judge being appointed and the tax difficulties. That is no different from any other lawyer in private practice or anybody else with a moveable fiscal year leaving the practice and going on to some other profession. Is that not correct?

**Mr. Goldie:** If he has had a deferred tax year, that is correct. Presumably he changes his occupation because it is more lucrative. Typically, a person accepting an appointment to the bench experiences a drop in remuneration. That is where the compounding effect comes in.

**Mr. Atkinson:** It may be the same for Members of Parliament too. Thank you.

**The Chairman:** I do not think "maybe" is the situation here.

**Mr. Nunziata (York South—Weston):** If I can just back-pedal a moment, could someone explain to me what is the Joint Committee on Judicial Benefits of the Conference of Chief Justices and Chief Judges and the Canadian Judges Conference?

**Mr. Goldie:** The Canadian Judicial Council I think is a statutory body, the members of which consist of the Chief Justice of Canada and the chief justices of the appellate courts. There is a committee relating to judicial salaries. The Canadian Judges Conference consists of almost all of the Superior Court Judges of Canada—federally appointed judges. That conference is the forum for those federally appointed judges who are not members of the Canadian Judicial Council. A member of the Canadian Judicial Council can also be a member of the Judges Conference.

• 1015

**Mr. Nunziata:** This body represents all 860-odd federally appointed judges.

**Mr. Goldie:** Yes.

**Mr. Nunziata:** Is there any other body that represents these judges?

**Mr. Goldie:** Not to my knowledge.

**Mr. Nunziata:** You three fellows act as counsel for this group.

**Mr. Goldie:** We were retained for the specific purpose of appearing before the Courtois commission.

**Mr. Nunziata:** As part of that responsibility, you are appearing today.

**Mr. Goldie:** That is correct.

**Mr. Nunziata:** I am a bit overwhelmed, to say the least, to have three high-powered lawyers stating the case for judges. We are also blessed with the presence of a number of judges.

**Mr. Roy:** You are overwhelmed in the right sense of the word, not the bad sense of the word, Mr. Nunziata.

**Mr. Nunziata:** I do not know how to put it. Does it take three high-powered lawyers to state your case? Is it that difficult a case to state? Or are you trying to—

[Translation]

**M. Atkinson:** M. MacLellan a parlé des problèmes fiscaux des nouveaux juges. Je ne vois pas de différence avec les avocats du secteur privé ou toute autre personne ayant une année financière mobile qui quitte son emploi et change de profession. N'est-ce pas?

**M. Goldie:** S'il bénéficie d'un report d'année fiscale, c'est exact. Il est à supposer qu'il change de métier parce que c'est plus lucratif. D'une manière générale, celui qui accepte une nomination de juge subit une diminution de rémunération. C'est à ce niveau que joue l'effet multiplicateur.

**M. Atkinson:** Pour les parlementaires aussi, cela peut être la même chose. Merci.

**Le président:** Je ne dirais pas peut-être.

**M. Nunziata (York—Sud—Weston):** Permettez-moi de revenir un instant en arrière. Quelqu'un pourrait-il m'expliquer ce que sont le Comité conjoint sur les avantages des juges constitué par la Conférence des juges en chef et la Conférence canadienne des juges?

**M. Goldie:** Je crois que le Conseil judiciaire canadien est un organisme statutaire dont les membres sont le juge en chef du Canada et les juges de paix en chef des cour d'appel. Il y a un comité qui s'occupe des salaires des juges. La Conférence canadienne des juges est composée de presque tous les juges de cour supérieure du Canada—les juges nommés par le fédéral. Cette conférence est la tribune de ces juges nommés par le fédéral, qui ne sont pas membres du Conseil judiciaire canadien. Un membre du Conseil judiciaire canadien peut également être membre de la Conférence des juges.

**M. Nunziata:** Cet organisme représente les quelque 860 juges nommés par le fédéral.

**M. Goldie:** Oui.

**M. Nunziata:** Y a-t-il un autre organisme qui représente ces juges?

**M. Goldie:** Pas à ma connaissance.

**M. Nunziata:** Vous êtes vous-mêmes les conseillers de ce groupe?

**M. Goldie:** Nos services ont été retenus en vue seulement de la comparution devant la Commission Courtois.

**M. Nunziata:** C'est à ce titre que vous comparez aujourd'hui.

**M. Goldie:** Exactement.

**M. Nunziata:** Je suis un peu confondu, c'est le moins qu'on puisse dire, de voir trois éminents avocats défendre la cause des juges. Un certain nombre de juges nous font également l'honneur de leur présence.

**M. Roy:** Vous êtes confondu dans le bon sens du terme, pas dans son mauvais, monsieur Nunziata.

**M. Nunziata:** Je ne sais pas vraiment comment présenter la chose. Vous faut-il vraiment trois éminents avocats pour défendre votre cause? Est-elle si difficile à défendre? Ou essayez-vous. . .



*[Texte]*

**Mr. Waddell (Port Moody—Coquitlam):** It depends on who you are talking to.

**Mr. Goldie:** Each of us regards the other as high-powered, but not all of us are high-powered.

**The Chairman:** Speaking for the chair, we are very pleased to have all of you here.

**Mr. Nunziata:** It is not often we get to be quoted by high-powered lawyers.

**An hon. member:** Mr. Nunziata wants his testimony to be cited again.

**Mr. Nunziata:** Getting back to what I said three years ago, firstly let me ask you whether all your recommendations were adopted by the Courtois commission.

**Mr. Goldie:** No.

**Mr. Nunziata:** Can you indicate the significant recommendations that were not? Are they all in your report?

**Mr. Goldie:** We urged the Courtois commission to recommend that the RRSP deduction be maintained. They did not accept it.

**Mr. Nunziata:** But they did accept the elimination of contributions.

**Mr. Goldie:** They accepted the elimination of contributions, and it is apparent from what they said that one of the reasons they accepted the submission with respect to annuities was the reduction in the RRSP contribution. They left it alone. When I say they left it alone, I mean they left it according to the law as it now stands.

**Mr. Nunziata:** Is it fair to say then that the Courtois commission substantially adopted all your recommendations?

**Mr. Goldie:** No, I do not think that is the case at all.

**Mr. Roy:** Here are other examples, Mr. Nunziata, of recommendations that were not upheld by the Courtois commission. The rule of 80, to which Mr. Goldie made reference, is a very important issue for a number of judges. It was felt for reasons given by the commission that the status quo ought to be maintained, and our position did not prevail on the rule of 80.

Another example of a recommendation we had made that was not upheld by the commission has to do with the indexing method for judges' salaries. You are probably aware of the fact that under the Judges Act, judges' salaries are indexed on an annual basis in accordance with the industrial aggregate method. We were asking for the consumer price index method to be used for uniformity purposes. This was rejected.

We also asked that the Judges Act be amended to provide for the carry-forward of the excess of the increase that would result from indexing in years where the increase surpasses or exceeds 7%; in other words, put in the bank from year to year any increase over and beyond the statutory 7%. This was also not retained by Courtois. Those are three.

**Mr. Nunziata:** Then the major recommendations were in terms of the salary increase and the others.

*[Traduction]*

**M. Waddell (Port Moody—Coquitlam):** Cela dépend à qui vous parlez.

**M. Goldie:** Nous considérons les autres comme éminents, mais nous ne sommes pas tous éminents.

**Le président:** Nous sommes très heureux de vous avoir parmi nous.

**M. Nunziata:** Il ne nous arrive pas souvent d'être cités par d'éminents avocats.

**Une voix:** M. Nunziata veut encore que son témoignage soit cité.

**M. Nunziata:** Pour revenir à ce que je disais il y a trois ans, permettez-moi pour commencer de vous demander si toutes vos recommandations ont été acceptées par la Commission Courtois?

**M. Goldie:** Non.

**M. Nunziata:** Pouvez-vous nous indiquer les recommandations importantes qui n'ont pas été adoptées? Figurent-elles dans votre rapport?

**M. Goldie:** Nous avons instamment prié les membres de la Commission Courtois de recommander que la déduction aux fins du REER soit maintenue. Ils n'ont pas accepté.

**M. Nunziata:** Mais ils ont accepté l'élimination des cotisations.

**M. Goldie:** Ils ont accepté l'élimination des cotisations, et d'après ce qu'ils ont dit il est évident qu'une des raisons pour lesquelles ils ont accepté notre demande concernant les rentes était la réduction de la cotisation au REER. Ils n'y ont pas touché. Quand je dis qu'ils n'y ont pas touché, je veux dire qu'ils n'ont pas proposé de modification à la loi actuelle.

**M. Nunziata:** Peut-on dire alors que la Commission Courtois a adopté l'essentiel de vos recommandations?

**M. Goldie:** Non, je ne pense, du tout, que ce soit le cas.

**M. Roy:** Voici d'autres exemples, monsieur Nunziata, de recommandations qui n'ont pas été retenues par la Commission Courtois. La règle des 80 dont a parlé M. Goldie, est une question très importante pour un certain nombre de juges. Pour diverses raisons, la commission a estimé que le statu quo devrait être maintenu, et notre proposition n'a pas été retenue.

Un autre exemple de recommandation qui n'a pas été retenue par la commission concerne la méthode d'indexation du salaire des juges. Vous devez probablement savoir qu'en vertu de la Loi sur les juges, les salaires des juges sont indexés sur une base annuelle conformément à la méthode industrielle globale. Nous avions demandé que la méthode de l'indice des prix à la consommation soit utilisée à des fins d'uniformité. Notre proposition a été rejetée.

Nous avons également demandé à ce que la Loi sur les juges soit amendée pour prévoir le report des dépassements d'augmentation résultant d'une indexation des années où l'augmentation dépassait 7 p. 100? En d'autres termes, de mettre à la banque d'une année sur l'autre toute augmentation dépassant les 7 p. 100 statutaires. Cette proposition n'a pas non plus été retenue par Courtois. Cela fait trois.

**M. Nunziata:** Donc les recommandations principales concernaient les augmentations de salaires et les autres.



[Text]

**Mr. Roy:** You are right but I do not want to minimize the others.

**Mr. Nunziata:** I have just one other specific question before I ask some general questions. You seem to be lamenting Bill C-52 and the impact it has on judges in that judges would not be able to contribute to an RRSP. This seems to make sense to me. The purpose of an RRSP is to help people provide for their retirement through the assistance of taxpayers. By arguing that you want to retain that privilege or opportunity, you are in effect saying we want our pensions but we also want the taxpayers to assist us in setting up a second pension or a second system of retirement benefits.

• 1020

Bill C-52 does not apply only to judges; it also applies to Members of Parliament and others. It is not often that I agree with the government, but the government recognizes that the registered retirement savings plan is not set up to have people minimize the amount of taxes they pay, but rather to help people provide for their retirement. Can you comment on why the judges want to in effect set up two pensions for their retirement?

**Mr. Goldie:** You will of course remember that the Courtois commission did not adopt or accept the submission that was made with respect to the RRSP. Courtois accepts the position that you just stated, namely that the judges should be limited—as is everybody else in the same boat—to a \$1,000 per year contribution.

The position we took in our submission before the Courtois commission was that the judges had enjoyed this since 1978 or thereabouts, and it is a matter which enters into the planning of every person who is offered an appointment. It provides flexibility both with respect to a spouse and with respect to events that may occur during the lifetime of a judge, when he may have some need of savings that up to that point have been tax-sheltered. But to come back to my original point, it is not part of the Courtois recommendation that—

**Mr. Nunziata:** Okay, but you are not arguing that before us. If there was one or more of us who wanted to pursue that... you are not suggesting that the Courtois report should be amended to—

**Mr. Goldie:** No, we—

**Mr. Nunziata:** That was the impression I was getting when you were making your submissions.

**Mr. Goldie:** I am glad you raised that because I want to correct it. We are here to urge the adoption of the Courtois report.

**Mr. Nunziata:** With its imperfections.

**Mr. Goldie:** That is your word, not mine.

**Mr. Nunziata:** You are not saying that it is a perfect report—

**Mr. Goldie:** No, we—

[Translation]

**M. Roy:** Vous avez raison, mais je ne veux pas minimiser les autres.

**M. Nunziata:** J'ai une question précise à vous poser avant de passer à quelques questions d'ordre général. Vous semblez vous lamenter du projet de loi C-52 et de son impact sur les juges, qui ne pourront plus cotiser à un REER. Cela me semble logique. Les REER servent aux gens à mettre de l'argent de côté pour leur retraite avec l'aide des contribuables. Cependant en réclamant le maintien de ce privilège ou de cette possibilité, dans les faits, vous dites que vous voulez vos pensions de retraite, mais que vous voulez également que les contribuables vous aident à constituer une deuxième pension ou un deuxième régime de prestation de retraite.

Le projet de loi C-52 ne s'applique pas seulement aux juges; il s'applique également aux parlementaires et à d'autres professionnels. Il ne m'arrive pas souvent d'être d'accord avec le gouvernement, mais pour le gouvernement ces régimes enregistrés d'épargne retraite n'ont pas pour but d'aider les gens à diminuer le montant d'impôt qu'ils paient, mais plutôt à les aider à mettre de l'argent de côté pour leur retraite. Pourquoi les juges veulent-ils, dans les faits, constituer deux fonds de pension pour leur retraite?

**M. Goldie:** Bien entendu, vous vous souviendrez que la commission Courtois n'a pas adopté ou accepté la demande concernant les REER. Pour Courtois, comme vous venez de le dire vous-même, les juges devraient être limités—comme tout un chacun—à une contribution de 1,000\$ par an.

Dans notre mémoire à la commission Courtois, nous avons dit que les juges en jouissaient depuis environ 1978 et que c'était un élément qui était pris en compte par toute personne se voyant offrir ce poste. Cela permet une certaine souplesse en ce qui concerne les époux ou des événements pouvant survenir pendant la vie d'un juge lorsqu'il peut avoir besoin de puiser dans des économies qui jusqu'à ce moment-là étaient exonérées d'impôt. Pour revenir à mon point initial, la commission Courtois n'a pas recommandé que...

**M. Nunziata:** D'accord, mais ce n'est pas cela que vous défendez devant nous. Si certains d'entre nous veulent poursuivre la question... vous ne suggérez pas qu'il faudrait modifier le rapport Courtois...

**M. Goldie:** Non, nous...

**M. Nunziata:** C'est l'impression que j'ai eue lorsque vous avez fait votre exposé.

**M. Goldie:** Je suis heureux que vous en parliez parce que je voulais apporter une correction. Nous sommes ici pour vous encourager à adopter le rapport Courtois.

**M. Nunziata:** Avec ses imperfections.

**M. Goldie:** C'est vous qui le dites, pas moi.

**M. Nunziata:** Vous ne dites pas que c'est un rapport parfait...

**M. Goldie:** Non, nous...



[Texte]

**Mr. Nunziata:** —because you said they did not adopt all your recommendations.

**Mr. Goldie:** Mr. Chairman, we had our best lick before the commission. We regard the process of a triennial commission as an important contribution to the independence of the judiciary. It would be contrary to that philosophy for us to treat the Courtois report as the judgment of a lower court and then come before you as an appellate court.

**Mr. Nunziata:** Okay, that brings me to comments I made in 1987. What do you think our role should be here? We are elected people, elected by the taxpayers of Canada to play a particular role. The Judges Act says certain things should take place every three years with respect to judges' salaries. There seems to be a feeling on the part of some that the role of this committee is to rubberstamp this report and somehow that seves the concept of the independence of the judiciary. Some argue the reason we are considering it is that there is too direct a relationship if the Cabinet or the government simply deals with the Courtois report or a similar type of report.

In your opinion, as Members of Parliament and as members of this justice committee, what should we be doing? Should we attempt to get both sides of the story? Should we dot the i's and cross the t's with respect to the Courtois report? Or, as you are suggesting, should we rubberstamp it, not change it at all and pass it on to the government?

**Mr. Roy:** As I tried to explain before, Mr. Nunziata, if the government had implemented the recommendations flowing from the 1987 Guthrie commission report, we probably would not be before you today.

• 1025

**Mr. Nunziata:** Correct me if I am wrong, but Guthrie did not recommend the elimination of contributions to the—

**Mr. Roy:** It did not, but Guthrie did not have to deal with the new fact brought about through Bill C-52—namely, the reduction of contributions and deductions from \$7,500 to \$1,000.

**Mr. Nunziata:** But I am sure you agree that there is a reason behind it. I do not think anyone could argue that people should benefit in that regard.

Even if Guthrie was adopted, you still would be back before the commission arguing for the elimination of contributions. Are you suggesting—

**Mr. Roy:** You are right on that score. But I daresay, except probably for that single issue, if all the other recommendations had been accepted and implemented, with the annual salary as a recurring problem every three years—because there is always catching up to do—the government will accept a recommendation. But instead of implementing it as of the date recommended and suggested by the committee, the government will delay it by a year or two, or will stagger it over three years, as was the case in 1987. It means that there is always catching up to do.

[Traduction]

**M. Nunziata:** ... parce que vous avez dit qu'il n'avait pas adopté toutes vos recommandations.

**M. Goldie:** Monsieur le président, nous avons eu notre meilleure heure devant la Commission. Nous considérons le mécanisme de commission triennale comme une contribution importante à l'indépendance judiciaire. Ce serait contraire à cette philosophie que de traiter le rapport Courtois comme le jugement d'une cour inférieure, puis de venir vous voir à titre de cour d'appel.

**M. Nunziata:** Très bien. Cela nous ramène à mes commentaires de 1987. Quel devrait-être en l'occurrence notre rôle, selon vous? Nous sommes des élus du peuple, élus par les contribuables du Canada pour jouer un rôle particulier. La Loi sur les juges dit que certaines choses devraient avoir lieu tous les trois ans au sujet des salaires des juges. Certains semblent penser que le comité devrait se borner à entériner ce rapport et que d'une certaine manière cela sert le concept d'indépendance judiciaire. Pour d'autres, si nous étudions ce rapport, c'est simplement pour éviter que le Cabinet ou le gouvernement ne règle lui-même le cas du rapport Courtois ou d'autres rapports de type analogue, et qu'il y ait ainsi un lien trop étroit entre le judiciaire et l'exécutif.

A votre avis, en tant que parlementaire et membre du Comité de la justice, que devrions-nous faire? Devrions-nous essayer d'entendre les arguments des deux camps? Devrions-nous mettre les points sur les «i» dans le rapport Courtois? Ou, comme vous le suggérez, devrions-nous simplement l'entériner, ne rien y changer et le transmettre au gouvernement?

**M. Roy:** Comme j'ai essayé de l'expliquer tout à l'heure, monsieur Nunziata, si le gouvernement avait appliqué les recommandations du rapport de la Commission Guthrie de 1987, nous ne nous trouverions pas devant vous aujourd'hui.

**M. Nunziata:** Vous me corrigerez si je me trompe, mais Guthrie n'a pas recommandé la suppression des contributions. . .

**M. Roy:** Vous avez raison, mais Guthrie n'a pas eu à tenir compte de la nouvelle réalité résultant du projet de loi C-52, à savoir la réduction des contributions et des déductions, qui passent de 7,500\$ à 1,000\$.

**M. Nunziata:** Mais vous admettez néanmoins que cela s'explique. Personne ne dirait que les gens doivent en tirer profit.

Même si le rapport Guthrie avait été adopté, vous vous présenteriez devant la commission pour réclamer la suppression des contributions. Dites-vous. . .

**M. Roy:** Vous avez raison à cet égard. Mais j'oserais dire que si toutes les autres recommandations, sauf celle-là avaient été acceptées et mises en oeuvre, le gouvernement accepterait une recommandation à l'égard du salaire annuel, problème qui refait surface tous les trois ans, puisque le rattrapage est toujours nécessaire. Or, au lieu de mettre en oeuvre la recommandation à la date proposée par le comité, le gouvernement repoussera l'échéance d'un an ou deux, ou étalera l'entrée en vigueur sur une période de trois ans, comme ce fut le cas en 1987. Cela signifie qu'il y aura toujours du rattrapage.



[Text]

**Mr. Nunziata:** I am sorry to interrupt, but can we get back to your view of what our role should be?

**Mr. Roy:** We are not asking you to rubber stamp it. We are here to try to convince you that those recommendations do justice to the grievances of the judges.

I think you are duty-bound to look into these recommendations to satisfy yourself that they are just and fair and equitable, and to exercise your discretion, your judgment, in deciding whether you are prepared to recommend that all of them, a portion of them, or none of them ought to be accepted by the government. I am not suggesting that your role is that of a rubber stamp.

**Mr. Nunziata:** By quoting me in 1987, I suppose you were suggesting that the process should be changed.

**Mr. Roy:** All I am saying is that we would not have to go through such an extensive and elaborate exercise every three years if the recommendations had been accepted and acted upon—in 1987, for instance—by the government.

**Mr. Nunziata:** So you still endorse the process that is set up.

**Mr. Roy:** Yes, unless someone can find a better process. We recommended to Mr. Courtois that there be strict delays within which the government should act after it gets your report. We are concerned about the delays that have occurred every three years.

We asked ourselves if there was a way the government would be compelled to act within a statutory delay. Our suggestion to the Courtois commission, which it did not uphold, was that section 26 of the Judges Act be amended to require that the report of a triennial commission be referred to a committee of Parliament within 60 days of tabling by the Minister of Justice, and—here is the new feature—that the minister inform Parliament within six months of tabling as to what action the Government of Canada will take.

In this case, the report of the Courtois commission was tabled before Parliament on March 6. If our recommendation had been upheld, it would mean that six months after March 6 the government would have to say yea or nay. It would have to say why or why not it accepts.

**Mr. Nunziata:** But Courtois did not accept that as a recommendation.

**Mr. Roy:** They did not accept it.

**Mr. Nunziata:** For whatever reason.

**Mr. Roy:** We were trying to address the issue you were raising.

**Mr. Nunziata:** You are appearing before us three years after 1987, asking us to overturn what the government did three years ago.

**Mr. Roy:** No, I am not asking that. What do you mean, "overturn"? We are not asking that you overturn the government.

**Mr. Nunziata:** You are saying that you are here today making some of the recommendations you are because the government in 1987 did not accept what Guthrie was recommending.

[Translation]

**M. Nunziata:** Excusez-moi de vous interrompre, mais pouvons-nous revenir à la question de savoir quel doit être d'après vous notre rôle?

**M. Roy:** Nous ne vous demandons pas d'estampiller tout simplement nos recommandations. Nous sommes venus dans l'espoir de vous convaincre qu'elles font justice aux doléances des juges.

Il est de votre devoir de les examiner afin de vous convaincre qu'elles sont justes et équitables et d'exercer votre jugement pour savoir si vous êtes disposés à recommander au gouvernement qu'il les accepte, en tout ou en partie, ou qu'il les rejette. Je ne prétend pas que votre rôle se limite à estampiller tout cela.

**M. Nunziata:** Puisque vous avez cité les propos que j'ai cités en 1987, vous suggérez sans doute que le processus soit modifié.

**M. Roy:** Je dis tout simplement que si le gouvernement, par exemple, avait accepté et mis en oeuvre les recommandations, nous n'aurions pas à reprendre cet exercice long et laborieux tous les trois ans.

**M. Nunziata:** Vous maintenez donc votre appui au processus en place.

**M. Roy:** Oui, à moins que quelqu'un ne trouve mieux. Nous avons recommandé à M. Courtois que le gouvernement ait à agir dans des délais fermes après réception de votre rapport. Les retards qui surviennent tous les trois ans nous préoccupent.

Nous nous sommes demandé s'il y avait moyen d'obliger le gouvernement à agir dans un délai statutaire. La commission Courtois n'a pas retenu notre proposition voulant que l'article 26 de la Loi sur les juges soit modifié de façon que le rapport d'une commission triennale soit impérativement renvoyé à un comité du Parlement dans les 60 jours suivant son dépôt par le ministre de la Justice et—c'est un nouvel élément—que le ministre fasse savoir au Parlement dans les six mois suivant le dépôt du rapport, quelle mesure le gouvernement du Canada compte prendre.

Dans le cas qui nous occupe, le rapport de la commission Courtois a été déposé à la Chambre le 6 mars. Si notre recommandation avait été acceptée, cela signifie que dans les six mois suivant le 6 mars, le gouvernement aurait dû se prononcer pour ou contre. Il aurait aussi à motiver sa décision.

**M. Nunziata:** M. Courtois n'a pas accepté cette recommandation.

**M. Roy:** La commission ne l'a pas acceptée.

**M. Nunziata:** Pour une raison quelconque.

**M. Roy:** Nous tentions de répondre à votre question.

**M. Nunziata:** Vous comparez aujourd'hui pour nous demander de renverser une décision prise par le gouvernement en 1987, donc trois ans après le fait.

**M. Roy:** Non, ce n'est pas ce que nous demandons. Qu'entendez-vous par «renverser»? Nous ne vous demandons pas de renverser le gouvernement.

**M. Nunziata:** Vous dites être venus aujourd'hui nous soumettre certaines recommandations parce que, en 1987, le gouvernement n'a pas accepté les recommandations de la commission Guthrie.



[Texte]

**Mr. Roy:** They accepted what Guthrie was recommending, but they staggered the annual increases over three years—thus the catching up.

• 1030

**Mr. Nunziata:** All right, but there was a reason for their staggering it in 1987. They did not decide out of the blue to make life rough for the judges because of certain decisions they rendered and to start staggering it. Presumably there was some common sense behind—

**Mr. Roy:** I am convinced. You are right in saying that. Sure, there was a rationale.

**Mr. Nunziata:** Now you are before us three years later saying that the government erred, whether deliberately or through oversight, and asking us to correct the error of the government three years ago.

**Mr. Goldie:** You asked a philosophical question: what is the role of this committee and what is its purpose? May I go back and start with the 1867 act? I think it is section 100—Mr. Waddell will correct me if I am wrong—that says that Parliament shall fix the salaries of the judges. In so doing, it fastened the responsibility on Parliament, as opposed to the government, to establish the remuneration of a class of people who, once they accept judicial office, are precluded from bettering their lot through any kind of other professional or business activity.

The idea, especially in times of inflation, that the judges should come to Parliament, cap in hand, asking for some money, is unseemly and inconsistent with our notions of the independence of the judiciary. My understanding of the process that was established, and which leads to a triennial commission, is to take out of the vagaries of the political sphere the question of remuneration of this particular class of people. Each commission has said that the appropriate thing to do is to maintain the purchasing power of the judges' remuneration as it was in 1975. That is the principle of equivalency. Our clients have accepted that. Every commission accepts that.

The difficulty that has emerged—and I make no comment on whether there were reasons at the time—is in the delay in maintaining that principle. Your role, as I understand it, as a standing committee is to ensure that what comes before Parliament has received an informed scrutiny. And that is what this is.

I do not understand there to be any inconsistency in the submission we are making, which is that the prompt implementation of the principle of equivalency, of maintaining the 1975 purchasing power or equivalent, is inconsistent with anything that has gone before.

**Mr. Nunziata:** I and my colleagues agree that this matter should be dealt with as expeditiously as possible in the circumstances. It is one of those matters that should not be allowed to gather dust on the back burner. Once we deal with it expeditiously, the government ought to as well. We are given this responsibility. You say that we should be involved in—you used the term—“informed scrutiny”. I am not sure exactly what that means. Does that mean we should perhaps

[Traduction]

**M. Roy:** Il a accepté les recommandations de la commission Guthrie, mais il a étalé sur trois ans les augmentations annuelles, ce qui explique la nécessité d'un rattrapage.

**M. Nunziata:** Je veux bien, mais il y avait une bonne raison d'échelonner cela en 1987. Le gouvernement n'a pas cédé à un caprice et décidé de rendre la vie difficile aux juges à cause de certaines décisions qu'ils ont rendues et par conséquent d'échelonner les augmentations. Je suppose que c'est en connaissance de cause. . .

**M. Roy:** J'en suis convaincu. Vous avez raison, cela était certainement motivé.

**M. Nunziata:** Voici que vous vous présentez devant nous trois ans plus tard pour nous dire que le gouvernement s'est trompé, délibérément ou par mégarde, et vous nous demandez de redresser une erreur du gouvernement vieille de trois ans.

**M. Goldie:** Vous avez posé une question théorique: quel est le rôle du comité et quelle est sa raison d'être? Permettez-moi de remonter à la loi de 1867. Que M. Waddell me reprenne si je me trompe, mais je pense que l'article 100 de cette loi précise que le Parlement doit fixer le traitement des juges. Ainsi, il incombe au Parlement, et non au gouvernement, de fixer le traitement d'une catégorie de gens qui, une fois qu'ils acceptent des fonctions de juges, ne peuvent plus défendre leurs intérêts par l'intermédiaire d'une association professionnelle.

En particulier, quand l'inflation sévit, l'idée que les juges doivent, quémander du Parlement des augmentations, est inconvenante et porte atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire telle que nous l'entendons. Si j'ai bien compris, le processus qui a été établi et qui a évolué vers une commission triennale vise à dissocier de la sphère politique la question du traitement de cette catégorie particulière de gens. Chacune des commissions n'a pas manqué de répéter qu'il convenait de maintenir le pouvoir d'achat des juges à ce qu'il était en 1975. C'est le principe de l'équivalence. Nos clients l'ont reconnu, et chacune des commissions également.

Sans vouloir entrer dans une discussion des motifs, il est un fait qu'on a tardé à concrétiser ce principe. À mon sens, votre rôle en tant que comité permanent est de garantir que ce dont le Parlement est saisi a fait l'objet d'une analyse éclairée. C'est là où nous en sommes.

Je ne pense pas qu'il y ait de contradiction entre ce qui s'est fait jusqu'à présent et ce que nous préconisons, à savoir une application sans délai du principe de l'équivalence, du maintien du pouvoir d'achat à son niveau de 1975.

**M. Nunziata:** Mes collègues et moi-même reconnaissons que cette question doit être réglée dans les plus brefs délais. C'est une question qui ne devrait pas être mise en attente. Si nous faisons notre travail avec diligence, le gouvernement devrait en faire autant. Nous devons assumer cette responsabilité. Vous dites, et je reprends les termes que vous avez utilisés, que nous devrions procéder à une «analyse éclairée». Je ne sais pas tout à fait ce que vous entendez par



[Text]

be inviting all the witnesses who appeared before the Courtois report? Should we go through the same process they went through in order to satisfy ourselves that the recommendations are good recommendations? What responsibility do we have elsewhere?

I am a bit concerned about this whole notion of independence of the judiciary. Mr. Courtois was here a week or so ago and he started to argue about the independence of the judiciary. I somehow find it difficult to connect judicial salaries or the threat to the independence of the judiciary to any substantial changes we might make to this report.

I put the question to him and he talked about newly appointed judges coming in, that it might be a disincentive for highly paid lawyers in Toronto, Montreal, or Vancouver to accept appointments. As far as the present judges are concerned, perhaps you can comment on this notion of independence of the judiciary and how our role might affect the independence of the judiciary.

• 1035

**Mr. Goldie:** Mr. Chairman, that is a pretty tall order. We are dealing with the welfare, if I may put it that way, of the existing judiciary. I am not talking now about incentives to accept judicial appointments or anything of that order. It is my submission to you that it is essential that the sitting judges be assured that their financial security is at least consistently maintained, and that it is beyond the vagaries of the political winds of fortune or good fortune. That was the purpose of the system that was set up. As my colleague has said, if it is implemented expeditiously it will work well and it will largely eliminate the need for a triennial review of salaries.

You ask me what has that to do with the independence of the judiciary. My answer is that it removes the necessity of judges being seen to go, as I put it a few minutes ago, cap in hand to Parliament. They should not be required to do that. That should not be any part of their consideration. They accept a responsibility that entails mature impersonal objective review of facts and law, an onerous responsibility in our society and one that has become even more onerous since the Charter. Those people should not be troubled with the questions of are we falling behind or are we suffering because of this, that, or the other thing.

The triennial commission serves a purpose. It is a good purpose, and to that extent it contributes to the independence of the judiciary as they are today.

**The Chairman:** Mr. Goldie, we appreciate your answer.

**Mme Bertrand (Brome—Missisquoi):** Monsieur le président, j'ai deux questions à poser à cette importante délégation d'avocats. Même si l'un d'eux semble bien grippé, il s'est déplacé pour venir ici aujourd'hui.

L'une de vos recommandations était d'indexer ou d'ajuster les traitements des juges selon l'indice des prix à la consommation plutôt que selon l'indice de l'ensemble des activités économiques. Quelle est la différence entre les deux? Je ne connais pas cette formule de l'indice de l'ensemble des activités économiques.

[Translation]

là. Cela signifie-t-il qu'il nous faudrait entendre tous les témoins qui ont comparu devant la commission Courtois? Devrions-nous refaire la même chose afin de vérifier que les recommandations de la commission sont souhaitables? Quelle autre responsabilité aurions-nous?

Je songe sérieusement à cette idée de l'indépendance judiciaire. M. Courtois est venu témoigner il y a une semaine environ et il s'est fait apôtre de l'indépendance du pouvoir judiciaire. J'ai du mal à établir un lien entre, d'un côté, le traitement des juges, ou l'indépendance des juges qui serait menacée et, de l'autre, les modifications substantielles que nous pourrions éventuellement apporter à ce rapport.

Je lui ai posé la même question, et il m'a rappelé qu'on pourrait avoir du mal à recruter des juges, que les avocats de Toronto, Montréal ou Vancouver qui touchent des honoraires élevés, pourraient hésiter à accepter d'être nommés. Pourriez-vous nous parler de l'indépendance des juges actuels et de l'incidence possible de notre rôle à cet égard?

**M. Goldie:** C'est une grosse question, monsieur le président. Nous nous occupons du bien-être, pour ainsi dire, des juges actuels. Je ne vous parle pas des facteurs qui pourraient inciter les gens à accepter la nomination de juge. Je souligne qu'il est essentiel que les juges en exercice sachent que leur sécurité financière sera maintenue, et qu'elle ne dépend pas des aléas de la politique. C'est le but du régime qui a été créé. Comme mon collègue l'a dit, s'il est mis en vigueur rapidement, il fonctionnera bien et éliminera en grande partie la nécessité d'examiner les traitements tous les trois ans.

Vous m'avez demandé ce que cela a à voir avec l'indépendance des juges. Comme je l'ai déjà dit, les juges n'auront pas à quémander au Parlement des augmentations de salaire. Ils ne devraient pas être tenus de le faire. Ils ne devraient pas avoir à penser à ce genre de chose. Ils acceptent une responsabilité qui suppose un examen objectif et impersonnel des faits et du droit. Il s'agit d'une responsabilité très lourde dans notre société, et elle l'est devenue encore plus depuis l'avènement de la Charte. Les juges ne devraient pas avoir à se poser des questions concernant leur traitement.

La commission triennale répond à ce but, et le but est valable dans la mesure où il accroît la dépendance des juges.

**Le président:** Nous vous remercions de votre réponse, monsieur Goldie.

**Mrs. Bertrand (Brome—Missisquoi):** Mr. Chairman, I have two questions for our delegation of eminent lawyers. One of them took the trouble to come today, even though he seems to have a bad case of the flu.

One of your recommendations was to index or adjust judges' salaries to the Consumer Price Index rather than to the Industrial Aggregate Index. What is the difference between the two indices? I am not familiar with the Industrial Aggregate Index.



**[Texte]**

**Mr. Roy:** Dans le mémoire qui a été déposé devant la Commission présidée par Me Courtois, mémoire qui est disponible pour les membres du Comité, je crois, nous avons présenté certains arguments à l'appui de la prétention suivante: une formule d'indexation qui repose sur l'indice des prix à la consommation est beaucoup plus juste qu'une formule qui repose sur l'ensemble des prix et des salaires au Canada.

Comme vous le savez probablement, en vertu de l'article 25 de la Loi sur les juges, l'indexation est calculée en fonction de ce qu'on appelle l'indice de l'ensemble des activités économiques.

**Mme Bertrand:** Qu'est-ce que c'est que cela? C'est ce que je veux savoir.

**Mr. Roy:** Dans le rapport Courtois, à la page 13, on commente cet indice en disant que cet indice convient mieux comme formule de rajustement du traitement des juges que l'indice des prix à la consommation:

... il est plus juste et plus logique de rattacher le rajustement du traitement des juges aux fluctuations des traitements et salaires au Canada selon l'indice de l'ensemble des activités économiques plutôt qu'aux fluctuations du coût de la vie. . .

• 1040

Donc, selon la Commission Courtois, dans la mesure où l'indice des activités économiques reflète la réalité de façon beaucoup plus précise, plus juste et plus logique, on doit conserver ce barème comme formule de rajustement du traitement des juges plutôt que l'indice des prix à la consommation qui, lui, selon la Commission Courtois, est moins complet.

**Mme Bertrand:** Vous étiez d'avis contraire.

**M. Roy:** Notre prétention est qu'il serait plus juste d'utiliser l'indice des prix à la consommation comme méthode d'indexation des salaires, d'autant plus qu'en vertu de la Loi sur les prestations de retraite supplémentaires, qui s'applique également aux juges au niveau de l'indexation des pensions payables aux juges, à leurs conjoints survivants ou à leurs enfants, il y a une formule d'indexation. Cette formule prévoit que l'indexation est faite suivant l'indice des prix à la consommation, alors qu'en vertu de la Loi sur les juges, on prévoit un autre indice qui est celui auquel on vient de faire allusion.

Nous avons donc dit à la Commission: Pourquoi ne pas uniformiser et avoir la même formule d'indexation au lieu d'avoir une formule différente en vertu de la Loi sur les prestations de retraite supplémentaires? Malgré tout cela, la Commission ne s'est pas rendue à nos arguments.

**Mme Bertrand:** Ma deuxième question est d'ordre plus philosophique, sinon politique. Dans votre mémoire, pour ce qui est de la cotisation des juges à leur régime de pension, vous aviez recommandé qu'elle soit éliminée ou bien fixée à 1,5 p. 100.

Au moment où on se doit, dans le grand public, de continuer à valoriser nos institutions, fussent-elles judiciaires, politiques ou gouvernementales, est-ce qu'il n'aurait pas été préférable de conserver le principe selon lequel toute personne, que ce soit dans le privé ou dans le public, contribue d'une façon ou d'une autre au régime de pension? Il faut dire que 1,5 p. 100 est bien minime.

**[Traduction]**

**Mr. Roy:** In the brief we presented to Mr. Courtois' Commission, copies of which are available to committee members, I believe, we presented a number of arguments to support our contention that an indexing formula based on the CPI is much fairer than one based on all wages and prices in Canada.

As you probably know Section 25 of the Judges Act provides that the index is calculated according to the Industrial Aggregate Index.

**Mrs. Bertrand:** What is that exactly? That is my question.

**Mr. Roy:** On page 13 of the Courtois Report, the authors state that the Industrial Aggregate Index is, in their opinion, a better adjustment formula for judicial salaries than the Consumer Price Index:

... it is fairer and more consistent to tie judicial salary increases to variations in Canadian wages and salaries generally, as represented by the Industrial Aggregate Index, than to variations in the cost of living. . .

Therefore, according to the Courtois Commission, because the Industrial Aggregate Index reflects reality more accurately, fairly and logically, it should be kept as the formula for adjusting judicial salaries rather than the Consumer Price Index which the Courtois Commission feels to be less complete.

**Mrs. Bertrand:** You were of the opposite opinion.

**Mr. Roy:** We maintain that it would be fairer to use the Consumer Price Index as a basis for indexing salaries, because under the Supplementary Retirement Benefits Act, which also applies to judges with respect to indexation of pensions for judges, their surviving spouses or their children, there is an indexation formula. This formula is based on the Consumer Price Index, whereas under Judges Act, another index is used and it is the one mentioned earlier.

So we suggested to the Commission that the indexation formula be standardized instead of having a different formula under the Supplementary Retirement Benefits Act. However, the Commission did not agree with our arguments.

**Mrs. Bertrand:** My second question is more philosophical, even more political. In your report you have recommended that judicial contributions to annuities be either eliminated or set at 1.5%.

At a time when we must enhance the image of our institutions, be they judicial, political or governmental, in the eyes of the public, would it not be preferable to retain the principle that everybody, in the private or public sector, should make some contribution to a pension fund? You will agree that 1.5% is very low.



[Text]

**Mr. Roy:** Comme M. Goldie l'a expliqué, présentement, il existe, à l'intérieur de la magistrature, deux catégories au niveau des contributions au régime de pension selon l'année de nomination. Les juges qui ont été nommés avant le 17 février 1975 versent 1,5 p. 100 de leur traitement annuel sous forme de contributions, non pas à leur régime de pensions, mais pour les bénéfices au conjoint survivant ou à leurs descendants. Les juges qui ont été nommés postérieurement à février 1975 doivent contribuer non pas 1,5 p. 100, mais bien 7 p. 100. Il y a donc une espèce de discrimination, pour ainsi dire, selon le moment où vous avez été nommé.

Lors de nos représentations devant la Commission Courtois, il nous est apparu qu'un compromis serait tout à fait acceptable si, dans sa sagesse, la Commission Courtois en venait à la conclusion qu'il fallait non pas abolir l'obligation pour tous les juges de contribuer, mais mettre tout le monde sur le même pied; c'est-à-dire que ceux qui ont été nommés avant 1975 devraient continuer de contribuer 1,5 p. 100 et que ceux qui ont été nommés postérieurement à février 1975 devraient également contribuer 1,5 p. 100. Sa position nous semblait être un compromis acceptable.

• 1045

Idéalement, et cela a été notre principale revendication à la Commission Courtois, on devrait abolir complètement l'obligation pour les juges de cotiser à leur régime de pension. Me Courtois et ses collègues se sont rendus à notre demande.

Sur le plan politique, vous me demandez de passer à un jugement. Est-ce que ce serait plus équitable et plus facile pour vous, comme élus du peuple, de vendre cela à la population? Je ne peux pas répondre à cette question-là. Je sais par ailleurs que jusqu'à 1975, les juges n'avaient pas à contribuer à leur régime de pension.

Tout ce qu'on ferait en acceptant cette recommandation serait de revenir à ce qui prévalait avant 1975. Il me semble que les arguments qui justifiaient la Commission Courtois de conclure qu'il était éminemment juste et équitable d'abolir les cotisations sont très forts.

Le projet de loi C-52, à mon sens, crée une injustice flagrante à l'endroit des juges qui, jusqu'à maintenant, pouvaient contribuer jusqu'à concurrence de 7,500\$ par année à leur régime de retraite enregistré et déduire ces cotisations-là. Du jour au lendemain, ils sont privés de ce droit de contribuer et de déduire leurs cotisations. Leur taux d'imposition étant de 50 p. 100, cela fait une différence d'environ 3,500\$ par année. Donc, selon moi, on accentue l'écart et l'injustice entre ceux qui ont été nommés juges après février 1975 et ceux qui ont été nommés juges avant février 1975.

**The Chairman:** As a supplementary question before we can make a decision on this, I really would like to know what proportion of judges were appointed before February 17, 1975 and what proportion after.

**Mr. Roy:** Twenty-five percent were appointed before 1975. Between 150 and 200 judges were appointed prior to February 17, 1975. The rest have been appointed since then.

**Mr. Nunziata:** How many would be supernumerary out of the 150 or 200?

[Translation]

**Mr. Roy:** As Mr. Goldie has explained, there are at present two categories for judicial contributions to annuities according to the year of appointment. Judges appointed before February 1975 contribute 1.5% of their annual salary not to their annuity, but towards benefits for surviving spouses or dependents. Judges appointed after February 1975 have to contribute not 1.5% but 7%. So there is discrimination, so to speak, according to when the judge was appointed.

When we appeared before the Courtois Commission, we felt that a compromise would be quite acceptable, if in its wisdom, the Courtois Commission concluded that rather than abolishing the obligation of all judges to make contributions, they should all be treated equally; in other words, those who were appointed before 1975 should continue to contribute 1.5% and those who were appointed after February 1975 should also contribute 1.5%. We felt that such a position would be an acceptable compromise.

Ideally—and this was the main point in our representation before the Courtois Commission—the requirement placed on judges to contribute to their pension plan should be completely abolished. Mr. Courtois and his colleagues agreed with us on this point.

You are asking me to make a political judgement. Would this be more just? Would this be easier for you, as elected representatives, to sell to the people? I cannot answer that question. I do know that until 1975 judges did not have to contribute toward annuities.

In accepting this recommendation we would merely be returning to the system that prevailed prior to 1975. It seems to me that the arguments that led the Courtois Commission to conclude that it would be eminently just to abolish contributions, are compelling.

In my opinion, Bill C-52 is blatantly unfair towards judges who, until now, could contribute up to \$7,500 a year to their registered retirement plan and then deduct the contributions. They are going to be deprived overnight of their right to make and to deduct contributions. Given that they are taxed at 50%, this would lead to a difference of approximately \$3,500 a year. This is why I feel that from the point of view of fairness, we are widening the gap between judges who were called to the bench after February 1975 and those who were appointed before February 1975.

**Le président:** Je voudrais que vous répondiez à une question supplémentaire avant que nous ne tranchions sur ce point. Quelle est la proportion des juges nommés avant février 17, 1975 par rapport à ceux qui l'ont été après cette date.

**M. Roy:** Vingt-cinq p. cent des juges, entre 150 et 200, ont été nommés avant le 17 février, 1975. Les autres l'ont été après cette date.

**M. Nunziata:** Combien de ces 150 à 200 juges nommés après le 17 février, 1975 sont surnuméraires?



[Texte]

**Mr. Roy:** I am told about 50%.

**Mme Bertrand:** Maître Roy, même si vous approuvez la recommandation de la Commission Courtois, dans votre mémoire, vous aviez recommandé ou bien l'élimination de la cotisation, ou bien un taux de 1.5 p. 100.

**M. Roy:** C'est exact.

**Mme Bertrand:** Merci.

**Mr. Waddell:** I would like to welcome our distinguished counsel here today. It has been a long time, Mr. Goldie, from Yellowknife, and Mr. Roy I know as well, Mr. Lefebvre. I am sorry I am a bit late. It is the 20th anniversary of the vote on the War Measures Act today, so we were in some meetings about that. I was not arrested on the way, although perhaps I should have been.

Mr. Roy, Mr. Nunziata asked most of my questions, and one thing you said was if the recommendations had been acted upon by the government in 1987. I was just trying to remember what you were doing in 1987, whether you were still with the government.

**Mr. Roy:** I seem to reckon that I . .

**The Chairman:** Mr. Waddell, you were a member of the committee at that time.

**Mr. Waddell:** Yes, but Mr. Roy I think was the . . Were you not with Mr. Mulroney at the time?

**Mr. Roy:** Yes, I was.

**The Chairman:** Mr. Waddell, is this your idea of being brief—and pertinent?

**Mr. Waddell:** All right. Let me just make sure I have a couple of points that are still outstanding with me. As I understand, you are acting for the judges. You made a submission to the Courtois commission. They did not accept all the submissions. However, you have now accepted the recommendations of the Courtois commission and you are advocating before us basically the recommendations of the Courtois commission. Is that right?

• 1050

**Mr. Roy:** Correct.

**Mr. Waddell:** You are not advocating any of the other ones you had advocated before that.

Do you have any position on the fact that different judges have different workloads? For example, would you not agree with me that judges in Toronto, Montreal, Vancouver—the bigger centres—seem to have larger case loads than in some of the other areas of the country? In your view, should it make any difference with respect to salary?

**Mr. Goldie:** No.

**Mr. Waddell:** What about with respect to court? I do not know whether you would agree with me, Mr. Goldie, but it seems to me, in my experience, Federal Court judges work a hell of a lot less than Supreme Court judges. It is a court that does not really do very much, in my view, compared to the Supreme Court.

**Mr. Goldie:** The trial court or the Supreme Court of Canada?

[Traduction]

**M. Roy:** Environ 50 p. 100, d'après ce qu'on m'a dit.

**Mrs. Bertrand:** Mr. Roy, although you endorse the Courtois Commission's recommendation in your brief, you have recommended that either contributions be abolished or that a 1.5% rate be imposed.

**Mr. Roy:** That is right.

**Mrs. Bertrand:** Thank you.

**M. Waddell:** Je tiens à souhaiter la bienvenue à nos éminents conseillers. Je n'ai pas vu M. Goldie de Yellowknife depuis très longtemps; et je connais M. Roy ainsi que M. Lefebvre. Je m'excuse de mon retard. C'est aujourd'hui le vingtième anniversaire du vote sur la Loi sur les mesures de guerre; il y a donc eu des réunions sur ce sujet. On ne m'a pas arrêté en cours de route, quoiqu'on aurait peut-être dû le faire.

Monsieur Roy, M. Nunziata vous a déjà posé la plupart des questions qui m'intéressaient. Vous avez parlé des conséquences de la décision prise par le gouvernement de ne pas suivre ces recommandations en 1987. Que faisiez-vous au juste en 1987? Étiez-vous toujours un employé du gouvernement fédéral?

**M. Roy:** Il me semble que . .

**Le président:** Monsieur Waddell, vous étiez membre de ce comité à l'époque.

**M. Waddell:** Oui, mais il me semble que M. Roy était le . . Vous travailliez pour M. Mulroney à l'époque, n'est-ce pas?

**M. Roy:** Oui, c'est exact.

**Le président:** Monsieur Waddell, diriez-vous que votre intervention est brève et pertinente?

**M. Waddell:** D'accord. Je voudrais simplement demander quelques précisions. Si j'ai bien compris. Vous représentez les juges. Vous avez soumis un mémoire devant la commission Courtois. Cette commission n'a pas approuvé toutes vos recommandations. Cependant, vous vous êtes rendu aux recommandations de la commission Courtois et vous les défendez devant nous. Est-ce exact?

**M. Roy:** C'est exact.

**M. Waddell:** Vous ne préconisez donc aucune des autres recommandations que vous avez préconisées avant.

Que pensez-vous du fait que les juges ont différentes charges de travail? Par exemple, n'êtes-vous pas d'accord avec moi qu'un juge qui se trouve à Toronto, Montréal, Vancouver—les grands centres—semble avoir une charge de travail plus lourde que ceux qui se trouvent dans d'autres régions du pays? À votre avis, cela devrait-il se traduire par une différence dans le salaire?

**M. Goldie:** Non.

**M. Waddell:** Et en ce qui concerne les tribunaux? Je ne sais pas si vous êtes d'accord avec moi, monsieur Goldie, mais il me semble que les juges de la Cour fédérale travaillent beaucoup moins que ceux de la Cour suprême.

**M. Goldie:** Le tribunal de première instance ou la Cour suprême du Canada?



[Text]

**Mr. Waddell:** I am talking about the trial courts.

**Mr. Goldie:** I think that was so originally, but it seems to be correcting itself. My impression is that the workload of the Federal Court is increasing.

**Mr. Waddell:** A number of the judges in the Federal Court have been previous politicians and they get pensions from the federal government. They are double-dipping and in some case triple-dipping. Have you any views about whether that should affect the amount of salary we pay them?

**Mr. Goldie:** No.

**Mr. Waddell:** I want to ask you about the money. I personally do not have any problem with it. I have a little more difficulty getting it through my caucus. I understand, I think we all do, that to be a judge you give up a legal career and you need some financial security for that. I think that principle applies. I think we understand that.

Can you give me some idea what a lawyer in practice makes, let us take someone who has practised about 25 years and gets called to the bench? That would put someone at about 50 to 55 years old. What kind of remuneration could you expect these counsel in private practice to have?

**Mr. Goldie:** We tried in a supplementary brief to address that question. And you are quite right, 55 seems to be the mean of the ages of appointment.

Using the information that was available, and recognizing that it is not entirely either taken from a consistent base or that it is a sample that is consistent throughout the comparison, the conclusion we came to was that the absolute difference in gross income was \$60,000 to \$70,000.

**Mr. Waddell:** Presumably there may be more deductions if you are in private practice compared to a judge. The judge is sort of like most working people; he has to pay full taxes, probably at a 40% to 50% rate, and has very few deductions. Have you calculated in the deductions—the lunches, the leased cars, and all these sorts of things—you can have if you are self-employed?

**Mr. Goldie:** I do not think lawyers are any different from any other self-employed people. The department recognizes only that which is laid out for the purposes of earning his income. The basic deduction is that of an RRSP as a self-employed person, which allows the full deduction. It was a favourable factor in terms of judicial recruitment to be able to say that a judge could continue that deduction.

**Mr. Waddell:** So we are looking at lawyers in private practice making about \$210,000, \$220,000.

**Mr. Goldie:** The Guthrie commission tried its hand at this.

• 1055

**Mr. Roy:** The commission had at its disposal a study made in 1985. I will find the exact reference in the Guthrie report, but for all intents and purposes we concluded that the average annual earnings of lawyers in Canada for 1988 would have been about \$190,000.

[Translation]

**M. Waddell:** Je veux parler des tribunaux de première instance.

**M. Goldie:** Je crois que c'était le cas initialement, mais il semble que cela soit en train de changer. J'ai l'impression que la charge de travail de la Cour fédérale est en train d'augmenter.

**M. Waddell:** Bon nombre de juges de la Cour fédérale sont d'anciens hommes politiques et reçoivent une pension du gouvernement fédéral. Ils cumulent pension et traitement, et dans certains cas un troisième revenu. À votre avis, cela devrait-il influencer sur le montant du salaire que nous leur payons?

**M. Goldie:** Non.

**M. Waddell:** J'aimerais vous parler de leur salaire. Personnellement, cela ne me pose pas de problème. J'ai un peu plus de difficulté à faire accepter cela à mon caucus. Je comprends, et nous le comprenons tous d'ailleurs, qu'en devenant juge, une personne renonce à sa carrière juridique et a besoin d'une sécurité financière. Cela va de soi. Je pense que tout le monde le comprend.

Pouvez-vous me donner une idée de ce que gagne un avocat, disons quelqu'un qui pratique depuis environ 25 ans, c'est-à-dire qui est âgé d'environ 50 ou 55 ans. Combien gagne ces avocats de pratique privée?

**M. Goldie:** Nous avons tenté d'aborder cette question dans un mémoire supplémentaire. Et vous avez tout à fait raison, 55 ans semble être l'âge moyen auquel une personne est nommée juge.

D'après les renseignements connus et tout en reconnaissant qu'il pourrait y avoir des exceptions, nous en sommes venus à la conclusion qu'il y avait une différence absolue de revenu brut de 60,000\$ à 70,000\$.

**M. Waddell:** Je présume qu'un avocat qui a sa pratique privée a la possibilité de faire un plus grand nombre de déductions qu'un juge. Le juge est comme la plupart des travailleurs; il doit payer ses impôts, sans doute à un taux de 40 ou 50 p. 100, et il a droit à très peu de déductions. Avez-vous tenu compte des déductions—les repas, les voitures louées et tout ce genre de choses—dont on peut se prévaloir si l'on est un travailleur autonome?

**M. Goldie:** Je ne pense pas que les avocats soient différents des autres travailleurs autonomes. Le ministère n'admet que les déductions pour des dépenses engagées aux fins de gagner un revenu. La déduction de base est celle d'un REER en tant que travailleur autonome, qui permet la déduction maximale. Le fait qu'un juge puisse continuer à bénéficier de cette déduction a été un facteur favorable pour le recrutement des juges.

**M. Waddell:** Il s'agit donc d'avocats qui gagnent environ 210,000\$ ou 220,000\$ dans la pratique privée.

**M. Goldie:** La commission Guthrie a tenté de résoudre ce problème.

**M. Roy:** La commission avait à sa disposition une étude effectuée en 1985. Je vais essayer de retrouver la référence exacte dans le rapport Guthrie, mais à toutes fins utiles nous avons conclu que le revenu moyen annuel des avocats au Canada en 1988 s'élevait à environ 190,000\$.



## [Texte]

**Mr. Waddell:** Your position is that judges are getting paid less than the average lawyer.

**Mr. Roy:** Considerably less.

**Mr. Waddell:** At that age.

**Mr. Goldie:** And with no prospect of increase.

**Mr. Roy:** You will find the reference at pages 9 and 10, with the hard data and information, from the study undertaken by Peat Marwick in 1985.

**Mr. Waddell:** I am told, however, by my friends in the law profession that there is no difficulty of getting judges to serve. Would you agree with that?

**Mr. Goldie:** Absolutely. Anybody who has been 10 years at the bar and whose prospects are not too bright would regard the judicial salary as a windfall.

**Mr. Waddell:** Are you suggesting that we are not getting judges who are adequate?

**Mr. Goldie:** No, I think that the salary in 1975 of \$53,000 was regarded as adequate. This maintains the purchasing power of that \$53,000. That was sufficient to attract first-class judges who accept the tradition that an appointment to the bench is an appropriate culmination of a legal career. They know that there is no prospect of increase, but on the other hand there should be a certainty of income and a certainty of an annuity.

**Mr. Waddell:** I wanted to ask you about the judges who take an early retirement before 15 years. I understand the pension kicks in after 15 years. Did you consider that? I know one judge in British Columbia who retired after 13 years and does not get any pension. There is no vesting. Did you consider making a recommendation that there be a vesting before that, to allow judges who want to leave the bench some fairness there?

**Mr. Roy:** Not at that time.

**Mr. Waddell:** One of the problems I have is that it seems to be lawyers, lawyers, lawyers. The lawyers are on the commissions that recommend how much the judges should be paid. The lawyers later become judges. I wonder if you could see any way we could have commissions not entirely made up of lawyers, so that the public could see there was another element of input into these matters.

**Mr. Roy:** This time around there were two lawyers and one accountant.

**Mr. Waddell:** There are always two lawyers and an accountant. The senior counsel advocating for the judges may become a judge. He is before a parliamentary group with some lawyers who may end up becoming judges. I wonder if you have thought about some way of getting a procedure that would let the public into it a little bit.

**Mr. Goldie:** The Courtois commission advertised across the country, inviting submissions on the point.

**Mr. Roy:** There were notices published in 26 newspapers, inviting the public to appear and to submit briefs. There is a whole list.

## [Traduction]

**M. Waddell:** Vous dites que les juges gagnent moins que l'avocat moyen.

**M. Roy:** Beaucoup moins.

**M. Waddell:** À cet âge-là.

**M. Goldie:** Et sans perspective d'augmentation.

**M. Roy:** La référence se trouve aux pages 9 et 10, avec les données fermes et l'information provenant de l'étude menée par Peat Marwick en 1985.

**M. Waddell:** Mes amis avocats me disent cependant qu'on n'a aucune difficulté à trouver des juges. Êtes-vous d'accord avec cela?

**M. Goldie:** Tout à fait. Pour n'importe quel avocat qui exerce sa profession depuis 10 ans et dont les perspectives ne sont pas très brillantes, un salaire de juge est une véritable manne.

**M. Waddell:** Voulez-vous dire que l'on va chercher des juges qui ne sont pas acceptables?

**M. Goldie:** Non, je pense qu'un salaire de 53,000\$ était considéré comme suffisant en 1975. On maintenait le pouvoir d'achat de ces 53,000\$. Cela suffisait à intéresser des juges de première catégorie, qui acceptent la tradition selon laquelle une nomination au poste de juge représente l'apogée d'une carrière juridique. Ils savent que leur salaire ne peut augmenter, mais d'un autre côté ils ont un revenu et une pension assurés.

**M. Waddell:** Je voulais vous parler des juges qui prennent une retraite anticipée avant 15 ans. Si j'ai bien compris, ils reçoivent une pension après 15 ans. Avez-vous réfléchi à la question? Je connais un juge de Colombie britannique qui a pris sa retraite après 13 ans et qui ne reçoit aucune pension. Il n'y a aucune acquisition de droits. Avez-vous envisagé de recommander que les juges puissent acquérir des droits à une pension avant 15 ans, par souci de justice envers les juges qui veulent prendre une retraite anticipée?

**M. Roy:** Non, pas à ce moment-là.

**M. Waddell:** L'un de mes problèmes, c'est que ce sont toujours des avocats qui font partie des commissions qui recommandent combien les juges devraient être payés. Les avocats deviennent plus tard des juges. Ne pourrait-il pas y avoir des commissions qui ne seraient pas entièrement composées d'avocats, afin que la population puisse voir qu'ils ne sont pas les seuls à prendre ces décisions.

**M. Roy:** Cette fois-ci, nous avons deux avocats et un comptable.

**M. Waddell:** Il y a toujours deux avocats et un comptable. L'avocat principal qui fait la recommandation pour les juges peut devenir juge. Il comparaît devant un groupe de parlementaires qui compte des avocats, qui eux-même pourraient devenir juges un jour. Je me demande si vous avez essayé d'envisager un processus qui permettrait à la population d'avoir elle aussi son mot à dire.

**M. Goldie:** La commission Courtois a fait de la publicité dans tout le pays, invitant les gens à présenter des mémoires sur la question.

**M. Roy:** Des avis ont été publiés dans 26 journaux, invitant la population à comparaître et à présenter des mémoires. Nous en avons toute une liste.



[Text]

**Mr. Littlechild (Wetaskiwin):** I just wanted to follow up on the suggestion that the consumer price index be utilized to deal with the salary situation. Mr. Goldie, you mentioned trying to maintain the purchasing power that was originally established. What would the impact have been on salary increases had your suggestion been followed?

• 1100

**Mr. Goldie:** It would have been a very small difference.

**Mr. Roy:** We submitted a table, which is part of our brief, which tracked the rates of increase in prices and earnings using the CPI, using the industrial composite aggregate. I will show you the table, and you will see that it is pretty close to. . .

**Mr. Goldie:** Mr. Chairman, while Mr. Littlechild is looking at the table, may I comment for Mr. Waddell's benefit that the de Grandpré commission, which was one of those that preceded these triennial commissions—Mr. Jack Munro, who is well known in British Columbia, was a member of that commission—unanimously recommended the non-contributory annuities.

**Mr. Waddell:** Do not throw Jack Munro at me. I have enough trouble with Jack Munro, a distinguished British Columbian, like yourself, I might add.

**Mr. Lee (Scarborough—Rouge River):** I thought I would offer one of our witnesses one more opportunity to recap what has been a nagging question here this morning, one which we may be called upon to justify outside of Parliament to our constituents, and that is the reasons why you believe judges should be provided with non-contributory pension plan benefits. My sense is that all Canadians ought to be put on the same footing, and I would like you to recap, if you could, the reasons why judges ought to be placed on another footing.

**Mr. Goldie:** Number one, they are unique in Canadian society, in the sense that they may not improve their financial lot by outside activity. They are not a general part of society in that regard. They are, however, part of Canadian society in the sense that they pay taxes like everybody else.

Secondly, a non-contributory annuity is historically the pattern for common law judges. When I say common law, I mean the United Kingdom, Australia, Canada, New Zealand and the United States, and it was the case in Canada for over a hundred years, as I mentioned.

Next, a non-contributory pension is a definite incentive to accepting a judicial appointment. You take somebody who is earning substantially more than a judicial salary, ask him to forego the prospects of increased earnings and say one of the things which is a benefit is the knowledge that they will receive a non-contributory annuity. Non-contributory annuities are not unknown outside judicial circles, but they are peculiarly adapted, in my submission, at any rate, for the

[Translation]

**M. Littlechild (Wetaskiwin):** Je voulais seulement revenir à l'idée d'utiliser l'indice des prix à la consommation pour établir le salaire. Monsieur Goldie, vous avez dit que l'on voulait maintenir le pouvoir d'achat qui avait été établi initialement. Quelles auraient été les conséquences sur les augmentations de salaire si l'on avait retenu votre suggestion?

**M. Goldie:** La différence aurait été très minime.

**M. Roy:** Nous avons présenté un tableau, qui fait partie de notre mémoire, et dans lequel on retrouve les taux d'augmentation des prix et des revenus en utilisant l'indice des prix à la consommation et l'indice industriel composé. Je vais vous montrer le tableau, et vous verrez que cela est assez semblable à. . .

**M. Goldie:** Monsieur le président, pendant que M. Littlechild regarde le tableau, permettez-moi de souligner à M. Waddell que la commission de Grandpré, qui était l'une de celles qui ont précédé les commissions triennales—M. Jack Munro, bien connu en Colombie-Britannique, en a été membre—a recommandé à l'unanimité une pension non contributive.

**M. Waddell:** Ne me parlez pas de Jack Munro. J'ai assez de problèmes avec Jack Munro, qui est d'ailleurs un digne représentant de la Colombie-Britannique, comme vous, d'ailleurs.

**M. Lee (Scarborough—Rouge River):** J'ai pensé donner à l'un de nos témoins une autre occasion d'aborder à nouveau une question sur laquelle on n'a cessé de revenir ce matin et que l'on peut être amené à justifier à l'extérieur du Parlement devant nos électeurs, je veux parler de la raison pour laquelle les juges devraient, selon vous, avoir droit à une pension non contributive. À mon avis, tous les Canadiens doivent être traités de la même façon, et j'aimerais que vous me résumiez les raisons pour lesquelles les juges devraient être traités différemment.

**M. Goldie:** D'abord, ils sont uniques dans la société canadienne, en ce sens qu'ils ne peuvent pas améliorer leur situation financière grâce à une activité extérieure. Ils se distinguent donc de la société en général à cet égard. Cependant, ils font partie de la société canadienne en ce sens qu'ils paient des impôts comme tout le monde.

Deuxièmement, par le passé, les juges du Common Law ont toujours reçu une pension non contributive. Par juge du Common law, je veux parler des juges du Royaume-Uni, de l'Australie, du Canada, de la Nouvelle-Zélande et des États-Unis. Pour ce qui est du Canada, c'est le cas depuis plus de 100 ans, comme je l'ai dit.

Troisièmement, une pension non contributive constitue certainement une façon d'encourager quelqu'un à accepter une nomination à un poste de juge. Prenons l'exemple de quelqu'un qui gagne beaucoup plus qu'un salaire de juge. Nous lui demandons de renoncer à augmenter son revenu, mais nous lui disons que l'un des avantages de ce poste, c'est une pension non contributive. Les pensions non contributives ne sont pas inconnues à l'extérieur du monde judiciaire, mais



*[Texte]*

judicial world. It is simple, straightforward, easily understood, and it is a definite incentive to acceptance. It has, as my colleague has said, historical and contemporary justification. I am not sure I have touched all the points.

**Mr. Lee:** Thank you for your reply.

**The Chairman:** Thank you very much. I want to thank our witnesses for appearing here today and correcting some misconceptions for us.

I declare this meeting adjourned until 4 p.m. tomorrow.

*[Traduction]*

à mon avis, elles sont particulièrement adaptées à lui. Elles sont simples, directes, facilement comprises et elles constituent certainement un encouragement à accepter un poste de juge. Comme mon collègue l'a dit, la justification d'un tel avantage est historique et contemporaine. Je ne suis pas certain d'avoir abordé tous les points.

**M. Lee:** Merci de votre réponse.

**Le président:** Merci beaucoup. Je tiens à remercier nos témoins pour avoir comparu devant notre comité aujourd'hui et dissipé certaines malentendus de notre part.

La séance est levée jusqu'à 16 heures demain.









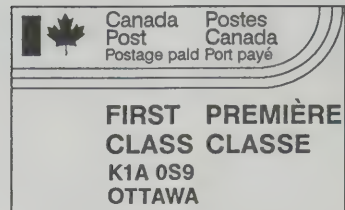












*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

#### WITNESSES

*From the Joint Committee on Judicial Benefits of the Conference  
of Chief Justices and Chief Judges and the Canadian Judges Confer-  
ence:*

D.M.M. Goldie, Q.C., Vancouver, Counsel;  
Bernard A. Roy, Q.C., Montreal, Counsel;  
Wilfrid Lefebvre, Q.C., Montreal, Counsel.

#### TÉMOINS

*Du Comité conjoint sur les avantages des juges, constitué par la Con-  
férence des juges en chef et la Conférence canadienne des juges:*

D.M.M. Goldie, c.r., avocat, Vancouver;  
Bernard A. Roy, c.r., avocat, Montréal;  
Wilfrid Lefebvre, c.r., avocat, Montréal.



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 46

Wednesday, October 17, 1990

Chairman: Robert Horner

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 46

Le mercredi 17 octobre 1990

Président: Robert Horner

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la*

## Justice and the Solicitor General

## Justice et du Solliciteur général

### RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 32(5), Report and Recommendations of the 1989 Commission on Judges Salaries and Benefits

### CONCERNANT:

Conformément à l'article 32(5) du Règlement, rapport et recommandations de la Commission 1989 sur le traitement et les avantages des juges

### WITNESSES:

(See back cover)

### TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Second Session of the Thirty-fourth Parliament,  
1989-90

Deuxième session de la trente-quatrième législature,  
1989-1990



STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND  
THE SOLICITOR GENERAL

*Chairman:* Robert Horner

*Vice-Chairman:* Wilton Littlechild  
(Solicitor General)

Members

Ken Atkinson  
Gabrielle Bertrand  
John Brewin  
Bill Domm  
Douglas Fee  
François Gérin  
Carole Jacques  
Robert Kaplan  
Derek Lee  
John Nunziata  
George Rideout  
Svend Robinson—(14)

(Quorum 8)

Richard Dupuis

*Clerk of the Committee*

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET  
DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL

*Président:* Robert Horner

*Vice-président:* Wilton Littlechild  
(Solliciteur général)

Membres

Ken Atkinson  
Gabrielle Bertrand  
John Brewin  
Bill Domm  
Douglas Fee  
François Gérin  
Carole Jacques  
Robert Kaplan  
Derek Lee  
John Nunziata  
George Rideout  
Svend Robinson—(14)

(Quorum 8)

*Le greffier du Comité*

Richard Dupuis



## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, OCTOBER 17, 1990  
(53)

[Text]

The Standing Committee on Justice and the Solicitor General met at 4:05 o'clock p.m. this day, in Room 308 West Block, the Chairman, Robert Horner, presiding.

*Members of the Committee present:* Gabrielle Bertrand, Doug Fee, Bob Horner, Carole Jacques, Derek Lee, Wilton Littlechild, and John Nunziata.

*Acting Members present:* Russell MacLellan for Bob Kaplan and Ian Waddell for Svend Robinson.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Philip Rosen, Senior Analyst; Christopher Morris, Research Officer.

*Witnesses: From the Canadian Bar Association Standing Committee on Pensions for Judges' Spouses and Judges' Salaries:* John Jennings, Q.C. Immediate Past President, Canadian Bar Association; Terence A. Wade, Senior Director, Legal and Governmental Affairs, Canadian Bar Association.

The Committee resumed consideration of the Report and Recommendations of the 1989 Commission on Judges' Salaries and Benefits. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, October 2, 1990, Issue No. 43*).

John Jennings, Q.C., made an opening statement and with Terence A. Wade, answered questions.

At 5:35 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Richard Dupuis

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 17 OCTOBRE 1990  
(53)

[Traduction]

Le Comité permanent de la justice et du solliciteur général se réunit aujourd'hui à 16 h 05, dans la pièce 308 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Robert Horner (*président*).

*Membres du Comité présents:* Gabrielle Bertrand, Doug Fee, Bob Horner, Carole Jacques, Derek Lee, Wilton Littlechild, John Nunziata.

*Membres suppléants présents:* Russell MacLellan remplace Bob Kaplan; Ian Waddell remplace Svend Robinson.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Philip Rosen, analyste principal; Christopher Morris, attaché de recherche.

*Témoins: Du Comité permanent de l'Association du Barreau canadien chargé des traitements des juges et des pensions des conjoints:* John Jennings, c.r., président sortant, Association du Barreau canadien; Terence A. Wade, directeur principal, Affaires légales et gouvernementales, Association du Barreau canadien.

Le Comité reprend l'étude du rapport et des recommandations de la Commission de 1989 sur le traitement et les avantages des juges (*voir les Procès-verbaux et témoignages du mardi 2 octobre 1990, fascicule n° 43*).

John Jennings fait un exposé puis, avec Terence A. Wade, répond aux questions.

À 17 h 35, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

Richard Dupuis



[Text]

## EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Wednesday, October 17, 1990

• 1608

**The Chairman:** I call the meeting to order.

We are meeting pursuant to Standing Order 32.(5) on the report and recommendations of the 1989 Commission on Judges' Salaries and Benefits.

We are very happy to have with us today Mr. John Jennings, Q.C., Immediate Past President of the Canadian Bar Association, and Mr. Terence Wade, Senior Director, Legislation and Law Branch of the Canadian Bar Association. Welcome to our committee.

**Mr. John Jennings, Q.C. (Immediate Past President, Canadian Bar Association):** Mr. Chairman, as I was saying to one of the members of the committee a moment ago, this is assuming a little bit of *déjà vu* for those of us who have been around the table.

May I thank you for having a past president back. The only reason the president is not here is because he is in England representing the Canadian Bar. I want you to be assured that we take this subject extraordinarily seriously, as I am sure you, sir, from our previous appearances before this committee will know.

The views of the Bar Association have been set out in its submission to the Triennial Commission. I know that submission is before you, so I do not propose to go through it. We are here because traditionally, throughout most of the 75 years of our existence, we have felt an obligation as the national voluntary association representing the profession in Canada to speak for the judges in those areas which traditionally they feel reluctant to speak out on themselves. Since well before I came on to the scene, the Bar has been active before various committees of the House, representing the judges in various positions in which they find themselves.

To some extent that position has changed in the last few years because now the judges have, as I am sure you are aware, because I suspect you have heard from them, formed their own conference, and they have retained their own counsel who will make submissions on their behalf with respect to this issue, and I believe have done so. That gives us a little bit of a luxury, I suppose, because the Bar can then sit back and perhaps be more independent in its representation of the issues we think are important pertaining to the judges, rather than simply act as a conduit for the judges' ideas.

• 1610

Having said that by way of disclaimer, I find myself in the position today, on behalf of the association, of saying to you that the recommendations of the report, which I suspect are wholeheartedly adopted by the judges, are wholeheartedly adopted by the Canadian Bar Association. So to that extent we are, if you like, *ad idem*.

[Translation]

## TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le mercredi 17 octobre 1990

**Le président:** Je déclare la séance ouverte.

Conformément au paragraphe 32.(5) du Règlement, nous poursuivons notre étude du rapport et des recommandations présentées par la Commission de 1989 sur le traitement et les avantages des juges.

Nous sommes heureux d'accueillir aujourd'hui MM. John Jennings, c.r., dernier ex-président de l'Association du Barreau canadien et Terence Wade, directeur principal, direction de la législation et des lois de l'Association du Barreau canadien. Bienvenue à notre comité.

**Me John Jennings, c.r. (dernier ex-président, Association du Barreau canadien):** Monsieur le président, comme je le faisais remarquer à certains membres du comité il y a quelques instants, ce n'est pas la première fois que je viens vous parler du sujet qui vous intéresse.

Je tiens d'abord à vous remercier d'accueillir un ex-président de l'Association. La raison pour laquelle notre président actuel n'est pas ici aujourd'hui, c'est qu'il représente notre association en Angleterre. Notre association attache la plus grande importance à ce sujet comme en témoigne le fait que nous avons déjà comparu devant ce comité à ce sujet.

L'Association du Barreau a exposé sa position dans le mémoire qu'il a présenté à la Commission triennale. Comme je sais que ce mémoire vous a été remis, je vous en épargnerai la lecture. Notre présence ici aujourd'hui s'explique du fait que notre association nationale bénévole, qui compte 75 ans d'existence, a toujours estimé devoir défendre les intérêts des juges dans des domaines sur lesquels ils ont jusqu'ici hésité à prendre position eux-mêmes. Bien avant que j'entre en scène, le Barreau a représenté de façon active les juges devant différents comités de la Chambre.

La situation a évolué quelque peu ces dernières années parce que les juges ont créé leur propre association, comme ils vous l'ont sûrement dit eux-mêmes, et l'avocat qui les représente vous présentera leurs vues, ce qu'il a d'ailleurs fait, si je ne m'abuse. Au lieu de se faire le simple porte-parole des juges, l'Association du Barreau devrait être ainsi en mesure de prendre un peu de recul et d'adopter peut-être une attitude un peu plus indépendante à l'égard des questions qui intéressent la magistrature.

Cela étant dit, je me dois de vous faire savoir que l'Association du Barreau canadien appuie sans réserve les recommandations de la Commission comme l'ont sans doute fait eux-mêmes les juges. On pourrait dire que, sur cette question du moins, notre position n'a pas changé.



## [Texte]

Let me talk briefly about two issues only, and then I will be happy to answer questions on any of the recommendations made in the report.

The first thing I want to touch on is the level of remuneration requested. The level of remuneration requested is that the 1975 salary be brought up to date. And with love and respect, if the Guthrie recommendations had been adopted, I would not be here boring you with that recommendation.

What we would like to think is that if the committee sees fit to approve the report, the salary issue is dead and buried forever, because we are at a level or will be at a level which, with on-side adjustments for the cost of living, is a level which certainly the Bar Association feels is an appropriate salary level.

That is all I intend to say about that, unless there are questions that arise later.

The other issue I want to touch upon is the annuity aspect of the package before you. I think a problem arises in considering this issue, probably for understandable reasons, because people forget this is an annuity and they try to draw some kind of parallel connection to the pension that applies in private industry. If you fall into that trap, you are really into a trap and it is difficult to understand or accept the submissions of the commission.

You must remember that originally judges in virtually every common law country were appointed *latish* in their careers, but for life, and the package that was given to them to guarantee them security from governmental interference or other indignities of life was a financial secure package, which included moneys they would be able to have until they die. There are all kinds of reasons for that, not the least of which was that once they were appointed they were precluded from having any other activity other than judging.

At a point in time, about 1975, it occurred to Parliament that people began to slow down after 75 and that lifetime appointments were not good things, and lifetime appointments were ultimately terminated. But in order to continue the financial security aspect of the appointment, annuities were put in place which permitted a salary to continue at a different level until a judge died.

Then there was a time when it was thought desirable to increase the benefit package judges were receiving upon retirement and to bring in indexation of that package. It was thought that there should be a tack-on contribution towards that increased benefit, and you got this 1.5% of income tack-on coming in to fund those improvements. Then, and I am sure I am telling you something you already all know, at a still later stage it was decided that judges appointed after that stage would pay not 1.5% but a total of 7% towards that annuity. I suspect at that time that is where this thinking arose, that there is something wrong here, because every working person in Canada who had the benefit of a pension had to contribute some portion of his or her income to that pension, so why not these persons.

## [Traduction]

Permettez-moi de vous dire quelques mots au sujet de deux des recommandations, et je serais ensuite heureux de répondre à toutes vos questions.

J'aimerais d'abord vous parler des traitements qui sont recommandés. Nous recommandons la mise à jour de l'échelle de traitement recommandée en 1975 et son adoption. Sauf votre respect, si les recommandations de la Commission Guthrie avaient été adoptées, nous n'aurions à nous préoccuper de cette recommandation.

Si le comité juge à propos d'adopter le rapport, nous estimons que cela devrait clore une fois pour toutes la question des traitements des juges étant donné que l'Association du Barreau juge satisfaisantes les échelles de traitement recommandées, qui seraient naturellement indexées périodiquement.

Voilà tout ce que j'avais à dire au sujet des traitements à moins que vous n'ayez des questions à me poser à cet égard.

Je voudrais aussi vous parler de toute la question de la rente versée aux juges. Le problème qui se pose à cet égard, pour des raisons qu'on ne peut bien comprendre, c'est qu'on oublie qu'il s'agit d'une rente et non d'une pension comme dans le secteur privé. Tant qu'on commet cette erreur, on ne peut pas comprendre ni accepter la recommandation de la Commission.

Il faut se souvenir que dans presque tous les pays de droit commun, on accédait à la magistrature assez tard dans sa carrière, mais qu'une fois nommé, c'était pour la vie. L'objectif s'était d'assurer la sécurité financière des juges pour les mettre à l'abri de l'ingérence gouvernementale ainsi que des vicissitudes de l'existence. Leur sécurité financière était assurée pour toutes sortes de raisons dont la moindre n'est pas qu'on leur interdisait d'occuper aucune autre fonction que celle de juge.

Vers 1975, le Parlement s'est dit qu'après 75 les juges n'étaient plus aussi productifs et a mis fin à la pratique des nominations à vie. Pour continuer à assurer la sécurité financière des juges, on a décidé qu'il conviendrait, après leur mandat, de leur verser une rente jusqu'à leur mort, c'est-à-dire un traitement moins élevé.

À un moment donné, on a jugé bon d'accroître et d'indexer les avantages accordés aux juges au moment de la retraite. On a estimé que les juges devaient contribuer à cette amélioration de leurs avantages, et on a fixé cette contribution à 1,5 p. 100 de leur traitement. Je ne vous apprends rien en vous disant qu'un plus tard on a porté cette contribution de 1,5 p. 100 à 7 p. 100 pour ces juges nommés après une certaine date. Je présume qu'on s'est dit qu'il fallait que les juges, comme tous les travailleurs canadiens, versent des cotisations au titre de leur pension.



[Text]

[Translation]

• 1615

The mistake was that people began to see a parallel between the judges' security of lifetime income as I have explained it to you and the pension the rest of us it contribute to throughout our working lives. What happens to the judge upon retirement is that a portion of salary is continued. It is not a pension. It bears absolutely no resemblance to a pension in terms of being funded out of the pool of money invested, out of a vested accumulation of contributions, or indeed in relation to the time over which the contributions have been made. A judge may contribute, I suppose, as little as 10 years, or perhaps as little as 15 years, to this thing, but certainly not a lifetime. So the moneys that are drawn down following retirement, in my view, are mistakenly called a pension. They are not a pension. They are a continuation of salary.

That some group should be saved the cost of providing for their own retirement over another group I suspect is an unpalatable suggestion. If you look at it the way I have just described, perhaps it is not so unpalatable.

Another problem has arisen, which is not the fault of anybody around this table, obviously. As you are aware, judges used to be able to do what you or I can do, and that is contribute to an RRSP. That was extraordinarily helpful to judges because it allowed them to provide for their spouses upon their death, topping up the annuity that would otherwise be payable to their survivors. That has been recently racked back from a \$7,500 going to \$15,000 contribution to a \$1,000 contribution, and that is a serious loss to the judges.

The issue boils down to a financial package that will attract into that position the persons whom I suspect the men and women around this table want to see in that position.

The total package, if you see fit to approve Courtois, is, I believe, an acceptable package. Certainly it is acceptable in the eyes of the Bar.

That is really all I think I needed to highlight. I am pleased to answer any questions to the extent that I am able to do so.

**Mr. MacLellan (Cape Breton—The Sydneys):** Thank you very much, Mr. Jennings and Mr. Wade. I appreciate, Mr. Jennings, your comments, which are very helpful. However, there is one thing that on reading this I was perhaps not clear on, and that is page 11 when we talk about the salaries. I am not really familiar with the role of an associate chief justice and exactly what an associate chief justice does and how much an associate chief justice is called upon to do and whether you really can equate the associate chief justice and a chief justice in the same salary category.

**Mr. Jennings:** I can speak most happily with respect to Ontario, because that is where I practise law. The duties the Chief Justice of Ontario is called upon to perform of a public relations nature, if you like, or acting on behalf of the Lieutenant Governor or the Premier, are so extensive that very often the administration of the court, which normally was done by the chief justice, falls to be done by someone else. That person has traditionally been the associate chief

L'erreur qu'on a commise, c'est de comparer la sécurité financière assurée à vie aux juges et la pension à laquelle nous contribuons tous pendant nos années de travail. Or, au moment de leur retraite, les juges continuent de toucher une partie de leur traitement. Il ne s'agit pas d'une pension. Cette rente n'a absolument rien à voir avec une pension puisqu'elle n'est pas financée de la même façon, elle n'est pas le fruit de l'accumulation des cotisations et n'est pas fonction du nombre d'années pendant lesquelles ces cotisations ont été versées. Un juge peut cotiser à cette rente au plus pendant 10 ou 15 ans, mais certainement pas pendant une vie entière. Par conséquent, l'argent qu'il touche au moment de la retraite n'est pas une pension, et c'est une erreur de le croire. À la retraite, les juges continuent de toucher un traitement.

Je suppose qu'il est inacceptable à certains qu'un groupe de personnes n'aient pas à cotiser à un fonds quelconque en vue de leur retraite. C'est peut-être un peu plus facile à accepter si l'on tient compte des facteurs dont je viens de vous parler.

Un autre problème se pose, qu'on ne peut pas évidemment imputer à qui que ce soit autour de cette table. Comme vous le savez, les juges pouvaient autrefois contribuer à un REER. Cela leur permettait évidemment d'assurer un revenu adéquat à leur conjoint après leur mort, montant qui s'ajoutait à la rente versée au conjoint survivant. Cette contribution qui s'élevait à entre 7,500 à 15,000\$ a été ramenée à 1,000\$, ce qui constitue une perte importante pour les juges.

Tout revient à ceci: un traitement et des avantages susceptibles d'attirer à la magistrature des hommes et des femmes du calibre que nous souhaitons tous.

Personnellement, j'estime que le régime proposé par la commission Courtois est acceptable. C'est certainement l'avis du barreau.

Voilà tout ce que je voulais vous dire. Je serais maintenant heureux de répondre à vos questions au mieux de mes connaissances.

**M. MacLellan (Cape Breton—The Sydneys):** Je vous remercie beaucoup, messieurs Jennings et Wade. Vos commentaires, monsieur Jennings, sont très utiles. Je me pose cependant certaines questions sur la recommandation relative au traitement qui figure à la page 11 du rapport. Je ne sais pas trop quel est le rôle et la charge de travail d'un juge en chef adjoint ou si son traitement devrait être plus ou moins semblable à celui du juge en chef.

**Me Jennings:** Je connais mieux la situation en Ontario, parce que c'est dans cette province que je pratique le droit. Le juge en chef de l'Ontario doit consacrer une si grande partie de son temps à représenter le lieutenant-gouverneur ou le premier ministre de la province lors d'événements officiels que l'administration du tribunal revient le plus souvent au juge en chef adjoint. Comme vous pouvez bien vous en douter, il s'agit d'une tâche énorme. Je suppose que



[Texte]

justice in Ontario. The administrative work of the court, as I am sure you are aware, is a very onerous job. I suspect it was that which gave rise to this distinction in the salary levels. That is really the only answer I can give you, that generally speaking the associate chief justice is like a vice-president.

• 1620

**Mr. Terence Wade (Senior Director, Legislation and Law Branch, Canadian Bar Association Standing Committee on Pensions for Judges' Spouses and Judges' Salaries):** In the case of the Federal Court of Canada, for example, the associate chief justice is in effect the chief justice of the trial division, the chief justice in name being the chief of the appellate division. Again, the administrative responsibilities are extremely high.

**Mr. MacLellan:** On page 37 recommendation 13 says:

That a retiring judge be given the one-time option of receiving an actuarially reduced annuity for a ten-year guaranteed period.

I must say, I have some difficulty with that particular provision, and reading it a second time does not help me, I am afraid. I just wonder whether you see this as something that is really vital, considering the fact that we are looking at increases in other aspects, all in the one report. I just wonder whether recommendation 13 is not being overly generous. I am saying that more or less as a devil's advocate, I suppose, to get the response of the Canadian Bar Association as to the validity of this request.

**Mr. Wade:** I understand the judges are certainly quite concerned about this recommendation, that it be adopted, and their reasoning is the following. Many judges, say 65 and 70 years old, would like to retire but end up, despite health problems often, accepting to remain as supernumerary judges because their expertise is wanted on the bench by their fellow judges and by the chief justice, knowing full well probably that given their ill health and the fact that they are not making it any better by remaining on the bench, they will see likely very little of their annuity.

This provision enables a judge in that situation to say he or she is prepared to continue providing this public service despite their failing health, remaining on the bench to help their colleagues, and in return they know they can opt for this 10-year guaranteed annuity, which is in some respects a lottery obviously, rather than the expectation that, given their ill health, they may die two years after leaving the bench at the age of 77 and leave their spouse correspondingly worse off.

**Mr. Nunziata (York South—Weston):** So they would in effect receive a salary and this 10-year. . .

**Mr. Wade:** No. The 10-year would not come into play until the time of retirement. It is an option that is taken at the time of retirement. But a number of judges are in a situation where they could retire at an earlier age with a full annuity, but they do agree to remain on the court, and I can think of a number of examples in Ontario and Quebec where they have agreed to remain on the court, I would not say subject to pressure but at the urging of their colleagues on

[Traduction]

c'est ce qui justifie l'écart dans les salaires. Tout ce que je peux vous dire, c'est que le juge en chef adjoint est un peu comme un vice-président.

**M. Terence Wade (directeur, Division de la législation et du droit, Comité permanent de l'Association du Barreau canadien chargé des traitements des juges et des pensions des conjoints de juges):** Dans le cas de la Cour fédérale du Canada, par exemple, le juge en chef adjoint est en effet le juge en chef de la division de première instance; le juge en chef à proprement parler étant le juge en chef de la division de l'appel. Et je le répète, ses responsabilités administratives sont très lourdes.

**M. MacLellan:** A la page 37 la recommandation 13 demande que:

Qu'au moment de la retraite, un juge puisse exercer une seule fois, le choix de toucher, pour une période garantie de dix ans, une pension réduite.

J'ai du mal à accepter cette proposition, même après l'avoir lue plusieurs fois. Est-ce qu'à votre avis c'est une mesure qui serait essentielle, alors que par ailleurs un certain nombre d'augmentations ont été prévues, toutes contenues dans le rapport. Je me demande si cette recommandation numéro 13 n'est pas trop généreuse. Je me fais plus ou moins l'avocat du diable, j'imagine, pour que l'Association du Barreau canadien prenne ici clairement position.

**M. Wade:** Si je ne me trompe les juges y tiennent. Leur raisonnement est le suivant. Beaucoup de juges, entre 65 et 70 ans, par exemple, aimeraient prendre leur retraite, mais très souvent, en dépit de problèmes de santé, acceptent de rester en surnuméraires, parce que leurs collègues juges et le juge en chef le leur demandent, estimant que l'on a besoin de leur longue expérience. Pourtant ceux-ci savent très bien que leur santé déclinante, à laquelle le fait de rester en activité nuit très souvent, rend peu probable qu'ils profitent vraiment beaucoup de leur retraite un jour.

Cette disposition permettrait à un juge qui se trouve dans cette situation, d'accepter de rester en activité en dépit d'une santé déclinante, et cela pour aider ses collègues, en échange de cette possibilité de pouvoir, à son départ en retraite, bénéficier de cette rente garantie de 10 ans, même si, à bien des égards c'est un véritable coup de poker, mais cela lui donnerait au moins l'assurance qu'il ne laisserait pas son conjoint sans ressources au cas où il mourrait deux ans après avoir pris sa retraite.

**M. Nunziata (York—Sud—Weston):** Ils toucheraient alors leur salaire, plus ensuite pendant 10 ans. . .

**M. Wade:** Non. Les 10 ans ne comptent qu'à partir du moment du départ en retraite. C'est à dire que le juge a cette option au moment de son départ. Beaucoup de juges pourraient prendre leur retraite assez tôt, avec une pleine pension, mais très souvent ils acceptent de rester en activité au tribunal, je peux vous citer plusieurs exemples en Ontario et au Québec, de juges qui ont prolongé leurs services, non pas parce qu'ils ont été soumis à des pressions, mais parce



[Text]

the bench, to continue performing a public service in the expectation that they will see very little of an annuity once they leave the bench, because their ill health will be that much more advanced, and their spouses will suffer a corresponding diminution in their standard of living.

**Mr. MacLellan:** My problem, Mr. Wade, as you can perhaps understand, is that I can understand why we are talking, as Mr. Jennings has very clearly put it, about an annuity and the relation of an annuity to a pension plan when we are really looking at retirement at 75 for the judges, whereas at one time we were talking about lifetime appointments, where they served until they passed away. Presumably, in my opinion, the annuity is to put them in the same position. If they choose to remain on the bench. . . I respect them, and I think it is marvellous that we have the benefit of that experience for a longer period of time for supernumeraries. But I think we are putting the supernumeraries again over where they would have been had we gone back to the concept of appointment of judges for life.

• 1625

We are entering something new here. In the interests of really looking after people, we want to make sure that people sometimes, really even sometimes against their own best interest, do not look after their own retirement. Then of course it becomes a government question of: let the government look after me when I become 65; if there is Canada Pension and old age security, why should I worry about having a pension plan? I will spend it now. Then of course they get to be 65 and it is a different story. That is the other end. But here I think we are making it a little top-heavy on this particular issue. It is a concept with which I am not familiar. I have never heard of this having been done before.

Do you have any experience of this having been done anywhere before, even with judges in other countries?

**Mr. Jennings:** I do not think you will find it, because in the other countries we looked at—the United States, Australia, the U.K.—salaries go on for life. There is no need to worry about this thing. The salary goes on for a lifetime and then stops, and then there is a widow's benefit that goes on thereafter.

**Mr. MacLellan:** Yes. Believe me, I have no problem, frankly. I congratulate the committee on looking at the question of survivors' benefits. Sometimes we tend to overlook that, and wrongly so. We tend to believe that if the husband passes away then the wife can get along on half of what the husband had. You really do not stop to realize that the cost of the house, for instance, does not divide in half when the husband passes away.

Recommendations 10 and 11 are very realistic and appropriate requests, but I do have trouble with recommendation 13. I think it is an overcompensation, as much as I like to see supernumeraries continuing and having the benefit of that experience. I just make that point.

[Translation]

que leurs collègues du tribunal les en ont instamment priés; bien que ceux-ci sachent qu'ils profiteront très peu de leur pension une fois qu'ils partiront en retraite, et cela pour des raisons de santé, ce qui ensuite évidemment laisse les conjoints dans une situation matérielle précaire.

**M. MacLellan:** Je comprends très bien, d'un côté, pourquoi nous sommes en train de discuter, comme M. Jennings l'a très bien exposé, de cette question du régime de pension et de la possibilité de toucher une rente, puisque les juges très souvent partent en retraite à 75 ans, alors qu'à une certaine époque il s'agissait de nomination à vie, c'est-à-dire jusqu'au décès. Le système de la rente tend au même but. Mais s'ils décident de rester en activité. . . Bien évidemment je les respecte, et nous pouvons nous féliciter de continuer à profiter de leur expérience tandis qu'ils continuent à exercer en qualité de surnuméraires. Mais là j'ai l'impression que nous sommes en train de favoriser les surnuméraires, par rapport à ce qu'aurait été leur situation à l'époque où les juges étaient nommés à vie.

Tout ça me semble vraiment très nouveau. Sous prétexte de défendre leurs intérêts, nous sommes en train d'amener les gens, contre en fait leur propre intérêt, à ne pas s'occuper de leur retraite. Alors tout devient une question de responsabilité de l'État: que l'État s'occupe d'eux après 65 ans, avec ce Régime de pensions du Canada et la sécurité de la vieillesse, pourquoi se préoccuper de ce régime de pension? Autant dépenser cet argent maintenant. Et puis les gens arrivent à 65 ans, et tout est différent. C'est l'autre aspect de la question. Mais j'ai l'impression qu'ici nous allons un petit peu trop loin. En tous les cas l'idée pour moi est nouvelle. Je n'ai jamais vu faire cela ailleurs.

Avez-vous des exemples qui montrent que ça s'est déjà fait, peut-être même pour des juges à l'étranger?

**Me Jennings:** Nous avons étudié la situation des juges aux États-Unis, en Australie, au Royaume-Uni. . . leurs salaires leur sont versés à vie. La question ne se pose donc pas. Le salaire est versé à vie, et au décès du juge la veuve touche l'allocation correspondante.

**M. MacLellan:** Bien. En tout cas je félicite votre comité de s'intéresser à la question des pensions des conjoints. Très souvent on l'oublie. Nous avons tendance à croire que lorsque le mari meurt la veuve peut s'en sortir avec la moitié de ce que celui-ci touchait. Or il est bien évident que la maison ne coûte pas subitement la moitié de ce qu'elle coûtait avant la mort du mari.

Je trouve les recommandations 10 et 11 très réalistes, et tout à fait justifiées, mais j'ai du mal avec cette recommandation numéro 13. Je pense que l'on va trop loin, même si je suis partisan de voir ces surnuméraires continuer à nous faire profiter de leur expérience. Nuance.



[Texte]

**Mr. Jennings:** I appreciate your point. I draw your attention to the word "reduced", which I had understood to mean that the judge was saying, look, in return for me staying in harness longer, I will take less when I go than I would be entitled to take if I went now, but I would like to know what is going to go on. I suspect that might address some of your concerns, if the reduction, which was not recommended—

**Mr. MacLellan:** But does not a judge have a full salary as a supernumerary?

**Mr. Jennings:** If a judge stays a supernumerary, the two-third/one-third packages come together, you are right.

**Mr. MacLellan:** Yes. So he is really the same as he would be if he was a judge for life, if he was staying on?

**Mr. Jennings:** Yes.

**The Chairman:** I want to compare this to something. I do not know if the comparison is correct, but persons who take CPP at 65 years of age get 100%; if they opt to take it at 60 years of age, they get 70%. This is virtually the same situation. The man is saying that he will take an actuarially reduced annuity as long as it is guaranteed for a 10-year period. He would appear to be spreading out his annuity to look after himself rather than become a ward of the state, let us say. Am I right or wrong?

**Mr. Jennings:** I think that is putting it fairly.

**The Chairman:** Well, I am told by the opposition members that I am totally wrong.

**Mr. Nunziata:** With the Canada Pension Plan, if you accept a reduced level at age 60, then if you die at age 61 the pension stops. What is recommended here is that even if the judge dies 10 years are guaranteed.

**The Chairman:** Yes. That is a difference.

**Mr. Nunziata:** It is a little different from the Canada Pension Plan.

**Mr. MacLellan:** So it is not an insurance per se. It is really a topping-up.

**Mr. Nunziata:** Is this a lump-sum payment that you are suggesting?

**Mr. Jennings:** The last word I hope I am going to say on this thing is that I think this is passed to address a problem that is not widespread. If I were asked—and I have not been—to rank the recommendations in importance, this would not be in the first rank.

**Mr. MacLellan:** I can appreciate that. That is a frank comment and I appreciate it.

**Mr. Nunziata:** You endorse the recommendations in the Guthrie report, I assume?

• 1630

**Mr. Jennings:** We endorsed the recommendations of the Guthrie report until the problem arose with respect to the zipping out of the RRSPs, which is very significant damage to a judge's retirement plans. We had thought, frankly, as

[Traduction]

**Me Jennings:** Je comprends. J'attire cependant votre attention sur le fait qu'il s'agit d'une rente «réduite», en échange en quelque sorte du fait que le juge continue à rester en activité plus longtemps, alors que par ailleurs il a envie quand même de savoir combien d'années vont lui être garanties. Avec cette réduction, je pense que vos réserves. . .

**M. MacLellan:** Mais le juge surnuméraire ne touche-t-il déjà pas son plein salaire?

**Me Jennings:** On applique la formule des deux tiers/un tiers.

**M. MacLellan:** Exactement. Finalement le juge se retrouve dans la position dans laquelle il serait s'il avait été nommé à vie, n'est-ce pas?

**Me Jennings:** Oui.

**Le président:** J'aimerais faire une comparaison. Je ne sais pas si elle est justifiée, mais je pense que ceux qui prennent à 65 ans une retraite en vertu du Régime de pensions du Canada la perçoive à 100 p. 100; à 60 ans c'est réduit à 70 p. 100. On se retrouve donc dans une situation similaire. Le juge accepte de toucher une rente réduite, à condition qu'elle lui soit garantie 10 ans. C'est-à-dire qu'il accepte de répartir cette rente sur plus longtemps, plutôt que devenir un assisté de l'État. Est-ce bien cela?

**Me Jennings:** Je pense que oui.

**Le président:** Les députés de l'opposition me disent que je suis complètement à côté de la plaque.

**M. Nunziata:** Mais dans le cas du Régime de pensions du Canada, si vous prenez votre retraite à 60 ans, et que vous mourez à 61 ans, la pension ne vous est plus versée du tout. Ce que l'on recommande ici c'est que les 10 ans soient garantis, même si le juge meurt.

**Le président:** Oui. C'est toute la différence.

**M. Nunziata:** En effet.

**M. MacLellan:** Ça n'est pas véritablement comparable à une assurance. Il s'agit simplement d'une option supplémentaire.

**M. Nunziata:** En fait vous proposez un véritable versement forfaitaire?

**Me Jennings:** Je voudrais ajouter qu'il s'agit ici d'une mesure visant à répondre à un nombre assez limité de cas. Et si vous me demandiez—ce que vous n'avez pas fait—de faire dresser une liste de ces recommandations par ordre d'importance, celle-ci ne serait certainement pas en tête de liste.

**M. MacLellan:** Très bien. Voilà une réponse directe, je vous en remercie.

**M. Nunziata:** Vous approuvez les recommandations du Rapport Guthrie, je suppose?

**Me Jennings:** Nous approuvons les recommandations du rapport Guthrie, sauf cette proposition d'exclure la possibilité de cotiser à un REER, ce qui évidemment ampute d'autant les revenus des juges à la retraite. Nous situant sur le terrain



[Text]

political realists, that probably we would be wasting energies trying to persuade persons that the annuity was in fact an annuity, notwithstanding that three previous triennials had approved it.

The Guthrie report as a package seemed to us to be a reasonable compromise. But two things went wrong. First of all, it was not adopted, so the judges had a shortfall. Secondly you had this ability that a judge did have to contribute to an RRSP removed. Those two issues caused us to think that one difference in the Guthrie report, which was to leave the contributions in place, deserved to be revisited.

**Mr. Nunziata:** Would you explain to me the purpose of an RRSP?

**Mr. Jennings:** I would have thought the purpose of an RRSP was to provide funds for retirement.

**Mr. Nunziata:** Right. But it is also used to reduce the amount of taxes paid.

**Mr. Jennings:** I am not an accountant, but I cannot imagine that anybody looks at it solely from that point of view, because you get it in the end anyway. When it is paid out, you get the tax. I always thought of it as a way of making sure you were not a—

**Mr. Nunziata:** Well, let us put it as deferred taxation.

**Mr. Jennings:** I had guys coming around trying to sell me movies, saying it was deferred taxation. I did not believe them either. I do not look at it, personally, as deferred taxation.

**Mr. Nunziata:** The reason behind the RRSP program is to allow Canadians to provide for their retirement, especially those who do not otherwise have the opportunity through their place of employment, who are not employed in an area where retirement is provided for.

The reason the legislation has changed is that in certain areas, like Members of Parliament, for example, we are provided for. There is a retirement annuity or benefit or pension, whatever you want to call it, if we serve more than six years, and why should we also be allowed to provide for our retirement with Registered Retirement Savings Plan contributions. I accept that, along with other Members of Parliament, but you are saying it should not apply to judges.

**Mr. Jennings:** I am looking at it as an overall package. I hope we do not get into the worth of the job vis-à-vis the worth of some other job and what is paid for it. And, Mr. Nunziata, I do not want to make this personal, because I know nothing about your personal situation, but most Members of Parliament do not have to withdraw from all commercial enterprise when they take this job on. A judge does. Whatever a judge can put away for retirement has to come from savings from his salary, the annuity we discussed, and, up until now, the ability to put other funds away in a spousal RRSP or in a personal RRSP. When you knock out one of those props, the whole thing begins to skew; that is all.

If the salary level was more, then I suppose you could say do not worry about the RRSP. But it is the whole package we are looking at. And that ability which Parliament gave to judges to continue to contribute to an RRSP from, I think,

[Translation]

des réalités politiques, nous savions très bien qu'il était parfaitement inutile d'essayer de persuader qui que ce soit qu'une rente n'est jamais qu'une rente, même si trois commissions triennales successives en ont approuvé le dispositif.

Le rapport Guthrie, dans son ensemble, nous avait paru être un compromis raisonnable, mais il y a eu deux anicroches. Tout d'abord, il n'a pas été adopté, et les juges se sont retrouvés lésés. Deuxièmement il y avait cette suppression de la possibilité de contribuer à un REER. C'est ce qui nous a amenés à penser qu'il fallait également réviser cette proposition du rapport Guthrie demandant que les contributions soient maintenues telles quelles.

**M. Nunziata:** Pourriez-vous m'expliquer à quoi sert un REER?

**Me Jennings:** C'est une forme d'épargne destinée à la retraite.

**M. Nunziata:** Oui. Mais c'est également utilisé pour bénéficier d'allègements fiscaux.

**Me Jennings:** Je ne suis pas comptable, mais je ne pense pas que qui que ce soit voit le REER sous cet angle uniquement, puisque à la fin on vous rattrape quand même. Au moment des versements vous êtes imposé. J'ai toujours pensé que c'était surtout une façon de s'assurer. . .

**M. Nunziata:** Disons que c'est un report d'impôt.

**Me Jennings:** Des gens m'ont proposé d'investir dans la production de film, en mentionnant cet aspect-là. Je ne me suis pas non plus laissé convaincre. Personnellement ce n'est pas ainsi que je vois le REER.

**M. Nunziata:** La raison d'être du REER est de permettre aux Canadiens, et tout particulièrement ceux qui n'ont pas le choix, et dont la situation d'emploi ne leur assure aucune pension de retraite, de s'assurer des ressources pour plus tard.

La raison pour laquelle la loi a été modifiée, pour certains, comme par exemple les députés, c'est qu'ils sont déjà assurés. C'est à dire qu'une retraite, ou une rente, ou une pension, comme vous voudrez, nous est garantie si nous sommes députés plus de 6 ans, si bien qu'il semble absurde de vouloir nous permettre en plus de profiter du REER. Il se trouve qu'avec d'autres députés je suis d'accord avec cette mesure qui d'après vous ne devrait pas s'appliquer aux juges.

**Me Jennings:** Je vois cela comme un ensemble. Je ne voudrais pas que l'on commence à comparer telle situation avec telle autre, sa valeur et ce qu'elle rapporte. Je ne veux pas non plus vous mettre en cause personnellement, monsieur Nunziata, je ne connais pas du tout votre situation, mais la plupart des députés n'ont pas besoin de cesser toute activité commerciale au moment où ils entrent en fonction ici. Le juge oui. Tout ce que le juge peut mettre de côté pour sa retraite vient d'épargnes prélevées sur son salaire; cette rente dont nous parlions, et jusqu'ici cela incluait la possibilité de cotiser à un REER pour son conjoint, ou pour lui-même. À partir du moment où vous en supprimez la possibilité, tout prend une allure très déséquilibrée. C'est tout.

Si les salaires des juges étaient plus importants, on pourrait effectivement laisser tomber cette affaire du REER. Mais c'est un ensemble de mesures que nous prenons ici en considération. Cette possibilité que le Parlement avait donnée



[Texte]

1978 until this year was an important thing, which probably allowed them to accept, grudgingly, contributing to their annuities, some of them. Now that you have taken that away they are in trouble again. I do not suggest for a moment it should be put back. I think it is more palatable that all of us be treated equally, who have annuities. But I do think that if you take that away—

**Mr. Nunziata:** You are suggesting that the saw-off is eliminating the contributions.

**Mr. Jennings:** Yes.

**Mr. Nunziata:** That is not the argument made in Courtois.

**Mr. Jennings:** No. They are making an argument, which is an equally valid argument, that there are two classes of judges. You have judge in office A who gets 7% more than judge in office B.

• 1635

**Mr. Nunziata:** Yes, but when judge in office B accepted the appointment, he or she knew what the circumstances were.

**Mr. Jennings:** Yes, you are quite right.

**Mr. Nunziata:** I guess the other option is to require all judges to pay.

**Mr. Jennings:** That is your other option. The other question is whether that is going to deter persons you would like to see apply for this position or accept an appointment to this position. I cannot for a moment suggest to you that at any given time the woods are not full of people who would love to come forward and be judges. The question is, are those the kind of people you want to be judges?

**Mr. Nunziata:** That does not say much about the legal profession. You are saying these guys are qualified to represent people in court and everywhere else but they are not qualified to sit in judgment. That is an elitist statement. You are saying that we only want certain types of people on the bench, and these are people who happen to make a lot of money in private practice.

**Mr. Jennings:** I think you have it wrong. Speaking on behalf of myself certainly, and I think the Canadian Bar Association, I would like to think that as those who are put in power to make decisions that affect governments and individuals... we would want to have the brightest and the best we can produce. They may or may not make a ton of money in private practice—probably they will make more than a judge—but you want to ensure, I think, that the successful, bright, articulate law professors and lawyers become judges. I know I am sounding trite, but to do that, the package has to be at least fair, it seems to me, to attract them.

**Mr. Nunziata:** Permit me to play the devil's advocate, a term my friend used. Some have suggested there is no devil's advocate in this whole process. Someone has to be, and it seems that this committee may in fact be the devil's advocate, because we have to justify whatever report we bring forward.

As far as this inducement to lawyers to accept judgeships, do you have any information in terms of the numbers of lawyers who have refused?

[Traduction]

aux juges de contribuer au REER, à partir de 1978 jusqu'à cette année, était une mesure importante qui les incitait à accepter, à leur corps défendant, de cotiser à un fonds de pension. Maintenant que vous leur enlevez cette possibilité ils se retrouvent dans une situation difficile. Non pas qu'il faille revenir sur cette décision, car effectivement il est préférable de traiter sur un pied d'égalité toutes les personnes qui touchent une rente. Mais les avoir privés de cette possibilité...

**M. Nunziata:** Vous dites que ça va supprimer des cotisations.

**Me Jennings:** Oui.

**M. Nunziata:** Ça n'est pas ce que dit le rapport Courtois.

**Me Jennings:** Non. Il dit, ce qui est exact, qu'il y a deux classes de juges. Certains touchent 7 p. 100 de plus que d'autres.

**M. Nunziata:** Oui, mais quand un juge accepte sa nomination, il ou elle connaît les conditions.

**Me Jennings:** Oui, vous avez parfaitement raison.

**M. Nunziata:** D'un autre côté, on pourrait aussi exiger que tous les juges paient.

**Me Jennings:** C'est l'autre solution. Reste à savoir si cela ne risque pas de décourager des gens que nous aimerions voir solliciter ce poste ou accepter une nomination. Je ne prétendrai pas qu'il n'y a pas en permanence pléthore de gens qui meurent d'envie d'être juges. Il faut encore se demander qui a les qualités nécessaires pour être juge.

**M. Nunziata:** Ce n'est pas flatteur pour les avocats. Vous prétendez qu'ils sont qualifiés pour défendre les gens devant un tribunal ou ailleurs mais pas suffisamment qualifiés pour devenir juges. Vous prétendez que les seuls juges souhaitables appartiennent à une certaine catégorie de personnes, justement celles qui gagnent beaucoup d'argent dans un cabinet privé.

**Me Jennings:** Vous vous méprenez. Pour ma part, je pense que c'est également l'opinion de l'Association du Barreau canadien, je considère que les gens appelés à prendre des décisions qui affectent les gouvernements et les particuliers... Nous devons insister pour avoir les gens les plus intelligents, les meilleurs éléments possibles. Ce ne sont pas forcément ceux qui gagnent des masses d'argent dans des cabinets privés, ils gagnent probablement plus qu'un juge, mais l'important, c'est que les gens intelligents, les professeurs de droit et les avocats les plus qualifiés deviennent des juges. Je sais que cela a l'air d'un lieu commun, mais pour attirer ces gens-là, il faut leur offrir des conditions intéressantes.

**M. Nunziata:** Je reprends l'expression de mon collègue, je vais me faire l'avocat du diable. Certains ont prétendu que dans toute cette affaire, il n'y avait pas d'avocat du diable. Or, c'est un rôle important et ce comité, qui doit justifier son rapport, serait tout désigné pour jouer l'avocat du diable.

À propos de ces mesures qui sont censées convaincre les avocats de devenir juges, savez-vous combien d'avocats ont refusé?



[Text]

**Mr. Jennings:** No Minister of Justice has ever told me that, so I do not. I know from gossip, as I am sure you do, that a number of persons you would like to see on the court have said, simply put, that they cannot afford to do it.

**Mr. Nunziata:** Has anyone looked at the actual amount of compensation these lawyers were receiving in private practice? I understand the average age for a federally appointed judge is around 50 years old.

**Mr. Jennings:** It is about that, yes.

**Mr. Nunziata:** Has the Canadian Bar Association looked at what these lawyers might be earning across the country?

**Mr. Jennings:** The ones who accept appointments?

**Mr. Nunziata:** Just lawyers in that bracket.

**Mr. Jennings:** I am unaware of any study that does this. I think there are salary surveys done by for profit firms for juniors or associates. I am not aware of salary surveys that are done for other lawyers. There may be some.

**Mr. Nunziata:** You indicated that judges are not permitted to be involved in any commercial activity. Are they permitted to hold stocks or bonds or receive investment income?

**Mr. Jennings:** I am speaking only from supposition. I do not think they are required to divest themselves of a stock portfolio, but obviously many choose to do so, particularly if they are sitting on a court that might have before it one of the companies in which they hold investments. I do not think there is a rigid requirement that they have to do so. There is a requirement in the act that they can be involved in no commercial activity.

**Mr. Nunziata:** Has anyone looked at what judges do when they retire? How many of them go back into private practice?

**Mr. Jennings:** Some go back to a law firm; very few, in Toronto at least, but some do in the role of counsel. In Ontario the Law Society has said that a judge who was a litigator in private practice cannot appear before the court or a court below that court of which he or she was a judge. So that precludes most of them from going back into litigation. Some of them—I can think of perhaps two or three in Toronto at the moment, but no more—have gone—

• 1640

**Mr. Nunziata:** But has the Canadian Bar Association studied retired judges and what they do?

**Mr. Jennings:** No. Dick Holland in Ontario has recently gone into an arbitration form of practice in Toronto.

**Mr. Nunziata:** Have you looked at the benefits given to federally appointed judges from the provincial government?

**Mr. Jennings:** As a national association, no, but our Ontario branch has.

[Translation]

**Me Jennings:** Non, le ministre de la Justice ne m'a jamais communiqué cette information. Par les commérages, je sais comme vous que plusieurs personnes que nous aimerions avoir dans les tribunaux ont répondu qu'elles n'en avaient pas les moyens.

**M. Nunziata:** Est-ce que quelqu'un s'est demandé combien ces avocats gagnaient dans la pratique privée? Apparemment, les juges nommés par le fédéral ont en moyenne 50 ans quand ils sont nommés.

**Me Jennings:** Approximativement.

**M. Nunziata:** Est-ce que l'Association du Barreau canadien s'est demandé combien tous ces avocats gagnaient un peu partout dans le pays?

**Me Jennings:** Ceux qui acceptent les nominations?

**M. Nunziata:** Les avocats de cette catégorie.

**Me Jennings:** Que je sache, il n'y a pas eu d'études. Je crois des enquêtes sur les salaires des avocats débutants ou des associés ont été faites pour le compte de certains cabinets. Pour les autres avocats, je n'en sais rien, c'est possible.

**M. Nunziata:** Vous nous avez dit que les juges n'étaient pas autorisés à participer à des activités commerciales quelconques. Est-ce qu'ils peuvent détenir des actions, des obligations ou toucher des revenus d'investissement?

**Me Jennings:** C'est une simple supposition que je fais, je ne pense pas qu'ils soient tenus de se débarrasser de leur portefeuille d'investissement, mais il y en a beaucoup qui le font tout de même, surtout lorsqu'ils siègent dans un tribunal qui risque d'entendre des causes impliquant certaines compagnies dont ils détiennent des actions. Cela dit, je ne crois pas qu'ils soient tenus de le faire. La loi précise également qu'ils ne peuvent pas se livrer à des activités commerciales.

**M. Nunziata:** Est-ce que quelqu'un s'est demandé ce que font les juges lorsqu'ils prennent leur retraite? Combien d'entre eux retournent à la pratique privée?

**Me Jennings:** Certains retournent dans un cabinet, quelques-uns, du moins à Toronto, mais certains le font à titre d'expert-conseil. En Ontario, la *Law Society* a déclaré qu'un juge qui, dans la pratique privée, plaiderait, ne pouvait pas plaider devant un tribunal inférieur à celui où il ou elle était juge. Cela empêche donc la plupart d'entre eux de recommencer à plaider. Certains, et je pense à deux ou trois à Toronto en ce moment, mais pas plus, ont. . .

**M. Nunziata:** Mais est-ce que l'Association du Barreau canadien a étudié le cas des juges à la retraite et s'est demandé ce qu'ils font?

**Me Jennings:** Non. En Ontario, à Toronto, Dick Holland vient de se lancer dans une pratique d'arbitrage.

**M. Nunziata:** Est-ce que vous avez étudié les avantages accordés par les provinces aux juges nommés par le fédéral?

**Me Jennings:** Notre association nationale ne l'a pas fait, mais notre section de l'Ontario l'a fait.



[Texte]

**Mr. Nunziata:** How do they relate across the country? I understand that in some jurisdictions, for example, judges may have access to drivers and cars but in other jurisdictions they may not.

**Mr. Jennings:** How do Ontario provincially appointed judges...?

**Mr. Nunziata:** No, I am talking about benefits available to federally appointed judges through the provincial treasury.

**Mr. Jennings:** Oh. I do not think I can help you very much there. I just do not know. I am sure the practice as to side benefits... If you are talking about cars, whilst you are sitting in Peterborough a car to and from the hotel to the court house is available in Ontario. I do not know whether it is available in other—

**Mr. Nunziata:** Do judges in Toronto, for example, have chauffeurs and cars?

**Mr. Jennings:** The Sheriff of the District of York used to provide transportation for judges whilst they were sitting at a trial. I cannot tell you what has happened after September 1, because I suspect the sheriff's budget will be blown all apart because of the merger of the courts. I suspect if that practice was continuing prior to September 1 then it will not continue afterwards. But there was a time when that was done.

**Mr. Nunziata:** Can you cite any other jurisdiction where judges do not contribute to their annuities? You indicated that in the United States judges are paid for life. They are required to retire at what age?

**Mr. Jennings:** I believe it is 75.

**Mr. Nunziata:** What about in Great Britain or in any other...?

**Mr. Jennings:** Again I believe it is 75 and paid for life. I cannot tell you the retirement age in Australia, but they are paid for life. My fund of knowledge is exhausted. I think those are all we looked at.

I am reminded by Mr. Wade, who is the brains in the outfit, that in the U.S. they are allowed to sit until they are carried out in a box. I had forgotten that.

**Mr. Nunziata:** My reading of the report is that the commissioners did not consider providing the same salary—rather than going through this discussion about contributions to annuities—but maintaining the same salary level. In effect, judges can do that, can they not? The supernumerary judges can continue to receive 100% of salary.

**Mr. Jennings:** A supernumerary judge, as I understand it, can retire once the number of years are in—usually about 70 is the practice... 68 to 70—and basically say, I am on call, but I will lighten my caseload.

**Mr. Nunziata:** Can they do that until—

**Mr. Jennings:** They go on two-thirds salary and then they get a stipend of a third of their salary as long as they are available to take cases.

**Mr. Nunziata:** Is there any age limit to that?

[Traduction]

**M. Nunziata:** Y a-t-il des différences? Par exemple, dans certaines juridictions, je crois que les juges ont droit à des automobiles avec chauffeur, mais ce n'est peut-être pas le cas partout.

**Me Jennings:** Et les juges nommés par la province de l'Ontario?

**M. Nunziata:** Non, je vous parle des avantages accordés par les trésors provinciaux aux juges nommés par le fédéral.

**Me Jennings:** Oh. Je ne suis vraiment pas au courant. Je n'en sais rien. Je suis certain qu'il doit y avoir des avantages marginaux... Je sais qu'en Ontario, si vous siégez à Peterborough, on vous fournit une automobile pour vous transporter de l'hôtel au tribunal. Je ne sais pas si ailleurs...

**M. Nunziata:** A Toronto par exemple, est-ce que les juges ont des automobiles et des chauffeurs?

**Me Jennings:** Je sais que jadis le shérif du district de York mettait un moyen de transport à la disposition des juges en session. Je ne peux pas vous dire ce qui s'est passé après le premier septembre car, après le regroupement des tribunaux, j'ai l'impression que le budget du shérif s'est effondré. Si cette habitude existait toujours avant le premier septembre, je crains fort qu'elle ne cesse après cette date. Mais je sais qu'il fut un temps où cela se faisait.

**M. Nunziata:** Pouvez-vous nous citer d'autres juridiction où les juges ne contribuent pas à leur plan de pension? Vous avez dit qu'aux États-Unis les juges étaient salariés à vie. A quel âge sont-ils tenus de prendre leur retraite.

**Me Jennings:** Soixante-quinze ans, je crois.

**M. Nunziata:** Et en Grande-Bretagne ou ailleurs...?

**Me Jennings:** Là encore, 75 ans et un salaire à vie. Je ne peux pas vous parler de l'âge de la retraite en Australie, mais je sais qu'ils sont payés à vie également. Voilà, vous savez tout ce que je savais, ce sont les pays que nous avons étudiés.

M. Wade, qui est le cerveau de notre groupe, me rappelle qu'aux États-Unis ils peuvent siéger jusqu'à ce qu'on les amènent en cercueil. Je l'avais oublié.

**M. Nunziata:** Si j'ai bien compris le rapport, les commissaires n'ont pas envisagé d'offrir le même salaire—au lieu de reprendre cette discussion sur les contributions au régime de pension—mais plutôt de maintenir le même niveau de salaire. En fait, les juges peuvent le faire, n'est-ce pas? Les juges surnuméraires peuvent continuer à recevoir la totalité de leur salaire.

**Me Jennings:** Si je ne me trompe pas, un juge surnuméraire peut prendre sa retraite une fois qu'il a accompli suffisamment d'années, ce qui d'ordinaire l'amène à environ 70 ans, 68 à 70 ans. A partir de là, il reste disponible, mais il allège sa charge de travail.

**M. Nunziata:** Et ils peuvent le faire jusqu'à...

**Me Jennings:** Ils ont alors un salaire des deux tiers mais en plus, ils touchent un traitement qui équivaut à un tiers de leur salaire tant qu'ils continuent à accepter des causes.

**M. Nunziata:** Est-ce qu'il y a une limite d'âge?



[Text]

**Mr. Jennings:** It is 75 and gone.

**Mr. Nunziata:** So you cannot be a supernumerary judge after age 75.

**Mr. Jennings:** No. But you have to have served 15 years and be 65 years of age, I believe—it is in the act—before you can elect to do that.

**Mr. Nunziata:** Do you think the judges would rather have their annuity increased or their contributions eliminated?

**Mr. Jennings:** I have not asked them, so I do not know. I am just considering it. I simply cannot answer that question for you. You would have to ask their counsel. It is a bottom-line situation, and I think if it worked out the same then it would not matter, quite frankly. But there has been no suggestion that their annuities be increased. It was just a question of whether you were going to start treating an annuity as a pension, which has been the case since about 1975.

**Mr. Nunziata:** It seems to me that it would be easy to justify an increase in the annuity rather than the elimination of contributions.

**Mr. Jennings:** You may very well be right.

• 1645

**Mr. Fee (Red Deer):** The research staff may have just found the first answer to a question. Maybe we will just test your memory. Could you go back to your recommendations where you give the recommended level of salaries on April 1 and just tell me what the existing salaries are as of today?

**Mr. Jennings:** I want to say \$137,000, and the reason I want to say that is it sounds right. There is an on-side payment, a cost of living adjustment that comes in every year. I think that is what has kicked up the trial judge.

**Mr. Wade:** It is \$133,800.

**Mr. Jennings:** There I am, wrong again.

**Mr. Fee:** What then happens to the chief justices and associate chief justices?

**Mr. Jennings:** I cannot give that to you, but I will undertake to get it for you.

**Mr. Fee:** Is there a relationship that is supposed to be established for them, in the same progression there is in the ones that are recommended?

**Mr. Jennings:** The existing progression is very similar to—

**Mr. Fee:** So if we find the ratio, it will work out, and we can calculate it then.

**Mr. Jennings:** If you would like that information, we will provide it for you.

**Mr. Fee:** I would appreciate it. It would save me doing the calculations, if you do not mind.

**Mr. Jennings:** We will have that for you tomorrow.

**Mr. Fee:** You also mentioned, in response to a question from Mr. Nunziata, that there are more judges being appointed from academe than from the legal profession. Do you have a feel for what the salaries are in that area right now? I know they are going to be broad, but I would not imagine they would be as well paid in universities.

[Translation]

**Me Jennings:** Soixante-quinze ans, c'est la limite.

**M. Nunziata:** On ne peut donc pas continuer à être supernuméraire après 75 ans.

**Me Jennings:** Non, mais pour le devenir, il faut avoir 15 ans d'ancienneté et avoir 65 ans; je crois que c'est dans la loi.

**M. Nunziata:** A votre avis, est-ce que les juges préféreraient voir leur pension augmenter ou leurs contributions éliminées?

**Me Jennings:** Je ne leur ai pas posé la question, je ne le sais donc pas. Je vous dis seulement ce que je sais. Je ne peux pas répondre à cette question. Il faudrait demander à leur avocat. L'important dans tout cela, c'est le résultat, et si les deux options étaient à peu près équivalentes, cela n'aurait probablement pas d'importance. Cela dit, personne n'a suggéré d'augmenter leurs rentes. On s'est seulement demandé s'il fallait commencer à considérer les rentes comme une pension, ce qui est d'ailleurs le cas depuis 1975 environ.

**M. Nunziata:** Il me semble qu'on justifierait plus facilement une augmentation de la rente qu'une élimination des contributions.

**Me Jennings:** Vous avez probablement raison.

**M. Fee (Red Deer):** Nos chargés de recherche viennent probablement de trouver une première réponse à une question. Nous allons mettre votre mémoire à l'épreuve. Pouvez-vous vous référer à vos recommandations, en particulier celles qui portent sur le niveau des salaires le 1<sup>er</sup> avril, et me dire où en sont les salaires aujourd'hui?

**Me Jennings:** J'aimerais vous dire 137,000\$ parce que c'est un chiffre qui semble satisfaisant. Il y a un versement supplémentaire, un ajustement pour le coût de la vie qui est versé chaque année. Je crois que cela relevait le salaire du juge de première instance.

**M. Wade:** Il s'agit de 133,800\$.

**Me Jennings:** Et voilà, encore une fois je me trompe.

**M. Fee:** Et les juges en chef et les juges en chef adjoints?

**Me Jennings:** Je ne le sais pas, mais je vais essayer de m'informer.

**M. Fee:** Est-ce qu'il y a dans leur cas une échelle progressive comparable à celle qui existe pour ceux qui sont recommandés?

**Me Jennings:** La progression actuelle ressemble beaucoup. . .

**M. Fee:** Il suffirait donc de trouver le rapport pour faire le calcul.

**Me Jennings:** Si vous voulez cette information, nous vous la ferons parvenir.

**M. Fee:** Je vous en serais reconnaissant. Cela m'éviterait de faire les calculs.

**Me Jennings:** Nous vous enverrons cela demain.

**M. Fee:** Vous avez également répondu à M. Nunziata que les juges nommés venaient plus souvent des milieux universitaires que des milieux juridiques. Avez-vous une idée des échelles de salaire universitaire à l'heure actuelle? Je sais qu'elles sont très étendues, mais j'imagine qu'on n'est pas aussi bien payé dans les universités.



[Texte]

**Mr. Jennings:** I think there is no question in most cases. . . I say most cases, because if you have, for example, somebody from labour law who ran an arbitration practice, that would be different. But most full-time academics would see an increase in salary, probably of some substance, if they took an appointment.

**Mr. Fee:** Do you have a feel for the existing disparity between federally and provincially appointed judges? Again, I am assuming it may vary from province to province.

**Mr. Jennings:** It varies dramatically from province to province. In Ontario, as a result of recommendations from Gordon Henderson's commission, which were adopted by the last administration in Ontario, they had closed the gap, probably as much as any province, I believe. I think they are at \$110,000 now. I believe that is so. It is within \$5,000 of that.

**Mr. Fee:** What would the other extreme be? I am assuming Ontario is going to have the best paid provincial judges.

**Mr. Jennings:** My recollection was that in some of the maritime provinces the salaries were \$70,000 to \$75,000. I believe that is right. Again, we can check with the Canadian Association of Provincial Court Judges and get that information for you, if you would like it.

**Mr. Fee:** Is there much conflict between the two judges as a result of the differences in salaries?

**Mr. Jennings:** I think it is fair to say that provincially appointed judges feel they are being discriminated against.

**Mr. Fee:** Carrying that on, talking about the pension arrangements for provincially appointed judges, are they similar to what has been recommended here?

**Mr. Jennings:** I am really not qualified to answer that question, other than in Ontario. The Ontario pensions were much more like a civil service pension, and as a result they really had a tremendously deleterious effect because they were a percentage times years of service. That is fine for the person who gets into the civil service at 22 or 23; it is not so fine for a judge at age 50. So the pensions were bad. They are being corrected. But they were tied to a civil service standard with longevity of service being obviously the goal, and they did not work.

**Mr. Fee:** Has there been any reaction from any of the provincial bodies to these recommendations that sit in front of us?

**Mr. Jennings:** The provincial sections of the Bar? I cannot think of one that did not approve of it. I think it is fair to say that the profession generally supports the thrust of this brief. I know it is easy to say that it is because most of them want to become judges, but I honestly do not believe that is why they support this brief.

[Traduction]

**Me Jennings:** Il est certain que dans la plupart des cas. . . Si je dis la plupart des cas, c'est que ce serait différent dans le cas d'un spécialiste du droit du travail qui aurait une pratique d'arbitrage. Cela dit, la plupart des universitaires à temps plein qui acceptent une nomination voient probablement leur salaire augmenter, et peut-être même dans une proportion importante.

**M. Fee:** Avez-vous une idée des différences actuelles entre les salaires des juges nommés par le fédéral et ceux des juges nommés par le provincial? Là encore, j'imagine qu'il doit y avoir des écarts selon les provinces.

**Me Jennings:** Les écarts sont considérables d'une province à l'autre. En Ontario, suite aux recommandations de la Commission Gordon Henderson, recommandations qui ont été adoptées par le précédent gouvernement, l'écart s'était beaucoup resserré, probablement plus que dans les autres provinces. Je pense qu'ils en sont à 110,000\$, ce qui donne environ 5,000\$ d'écart.

**M. Fee:** Je suppose que c'est l'Ontario qui a les juges provinciaux les mieux payés, qui avons-nous à l'autre extrémité?

**Me Jennings:** Si je me souviens bien, il y a des provinces maritimes où les salaires étaient de l'ordre de 70,000\$ à 75,000\$. Je crois que c'est ça. Là encore, nous pourrions vérifier auprès de l'Association canadienne des juges de cour provinciale si vous le souhaitez.

**M. Fee:** Est-ce que ces différences de salaire provoquent des conflits importants entre les deux catégories de juge?

**Me Jennings:** Les juges nommés par le provincial estiment effectivement qu'ils font l'objet d'une discrimination.

**M. Fee:** Toujours dans le même ordre d'idées, mais au sujet des pensions des juges nommés par le provincial, est-ce que c'est comparable à ce qui a été recommandé ici?

**Me Jennings:** Je ne suis pas qualifié pour répondre à cette question, je connais uniquement la situation de l'Ontario. En Ontario, les pensions sont plutôt des pensions de Fonction publique, ce qui est extrêmement négatif car elles sont fonction du nombre d'années de service. Pour les gens qui arrivent dans la Fonction publique à 22 ou 23 ans, c'est parfait, mais c'est une autre affaire pour les gens qui deviennent juges à 50 ans. Les pensions n'étaient donc pas brillantes. On est en train de corriger cette situation. Jusqu'à présent, elles étaient liées à une norme d'ancienneté qui, dans ce cas particulier, n'était pas du tout logique.

**M. Fee:** Est-ce que vous avez eu les réactions de certains organismes provinciaux face à ces recommandations que nous avons sous les yeux?

**Me Jennings:** Les sections provinciales du Barreau? Je crois que toutes, sans exception, les ont approuvées. En règle générale, toute la profession approuve ce mémoire. On peut prétendre, bien sûr, que la plupart d'entre eux veulent devenir juges, mais en toute honnêteté, je ne crois pas que ce soit la raison.

• 1650

**Mr. Fee:** What about any lawyers who happen to be involved in provincial politics? Have you heard from any of them?

**M. Fee:** Et les avocats qui travaillent dans les milieux politiques provinciaux, vous ont-ils donné leur avis?



[Text]

**Mr. Jennings:** No. There are not too many of them left in Ontario.

**Mr. Fee:** I will not comment on that, thank you.

**Mme Bertrand (Brome—Missisquoi):** Pour ce qui est de la cotisation au régime de pension, vous préconisez le non-paiement de cotisations pour dédommager les juges qui ne gagnent pas le salaire qu'ils méritent. Si, pour respecter le principe selon lequel tout le monde devrait contribuer à son fonds de pension, on leur demandait une cotisation de 1.5 p. 100, quel salaire additionnel devrait-on leur accorder pour compenser leur manque à gagner?

**Mr. Jennings:** I think the difficulty between us is that I am not talking about pensions. I accept what you say completely, if we were dealing with a pension. If we are dealing with a pension, then everybody should be on the same playing field; they should be making contributions. But I was suggesting to you that we are not dealing with pensions. The reason we fall into this trap we are in now is by considering that judges, unlike other persons who receive incomes, are being treated differently. I do not think they are. As I said to you, I think it is annuity principle.

If you are asking me what amount of money the judges should receive more by way of salary to set off the contribution, because the contribution is not taxable, as I understand it, I suppose the additional salary increase over that recommended would have to be 7% if they are 7% judges, or 1.5% if they are 1.5% judges.

**Mrs. Bertrand:** You did recommend to the Courtois commission the 1.5% or none at all. Was that one of your recommendations?

**Mr. Jennings:** I am not sure I understood the question. But the choices are to make them all 1.5%, make them all 7%, or scrub it. We think the fairest is to scrub it. I suppose the compromise position would be to make them all at the 1.5% level.

**Mrs. Bertrand:** What was your recommendation to the Courtois commission?

**Mr. Jennings:** Of our committee?

**Mrs. Bertrand:** Yes, the Canadian Bar Association.

**Mr. Jennings:** Our recommendation was to support the judges' request that there be no contribution.

**Mr. Lee (Scarborough—Rouge River):** For the benefit of the record in future years, I wonder if either of you would care to comment from your CBA perspective on the process whereby the triennial commission's report is submitted to Parliament or the Justice Minister. Practically speaking, now it is reviewed by this committee. Do you have any comment that might serve to guide this committee in future years when the next triennial comes through?

**Mr. Jennings:** You are asking me to leap in where I suspect angels fear to tread. I do not think it would be appropriate to suggest that any parliamentary committee should second its functions to an outside commission. I think the committee, if it is going to carry on its function as being a committee of a legislature, has to review the commission's findings.

[Translation]

**Me Jennings:** Non, il n'en reste plus beaucoup en Ontario.

**M. Fee:** Je m'abstiendrai de tout commentaire. Merci.

**Mrs. Bertrand (Brome—Missisquoi):** With regards to contributions to the pension plan, you recommend that all judges who do not receive the salary they deserve be exempt from contributing, as compensation. If, for the sake of the principle that everyone should contribute to his or her pension fund, we ask them to contribute 1.5%, what kind of additional salary should we give them to compensate that loss?

**Me Jennings:** Si nous avons du mal à nous comprendre, c'est, je crois, parce que je ne parle pas de régime de pension. Vous auriez tout à fait raison s'il était question de régime de pension. Dans ce cas, tout le monde doit être traité de la même manière et les juges devraient cotiser. Mais il ne s'agit pas ici de pension. Si nous sommes tombés dans ce piège c'est parce que nous avons considéré que les juges, contrairement à tous les autres salariés, bénéficient d'un traitement différent. Ce n'est pas le cas, selon moi. Comme je vous l'ai dit, c'est de rente viagère qu'il s'agit.

Si vous me demandez quel salaire additionnel un juge devrait recevoir pour compenser sa cotisation, puisque celle-ci n'est pas imposable, je crois, je présume qu'il faudrait lui donner 7 p. 100 de plus que le salaire recommandé s'il s'agit d'un juge à 7 p. 100, ou 1,5 p. 100 s'il s'agit d'un juge à 1,5 p. 100.

**Mme Bertrand:** Vous avez recommandé à la Commission Courtois 1,5 p. 100 ou rien. N'était-ce pas là l'une de vos recommandations?

**Me Jennings:** Je ne suis pas sûr d'avoir bien compris la question. Mais on a le choix entre les mettre tous à 1,5 p. 100, tous à 7 p. 100, ou laisser tomber. Le plus juste serait de laisser tomber. S'il faut trouver un compromis, mettons les tous à 1,5 p. 100, je suppose.

**Mme Bertrand:** Qu'avez-vous recommandé à la Commission Courtois?

**Me Jennings:** Notre comité?

**Mme Bertrand:** Oui, l'Association du Barreau canadien.

**Me Jennings:** Nous avons recommandé que l'on accède à la demande des juges qu'il n'y ait pas de cotisation.

**M. Lee (Scarborough—Rouge River):** À titre d'information, pour l'avenir, l'un d'entre vous pourrait-il nous dire ce que vous pensez, du point de vue de l'ABC, du fait que le rapport triennal de la Commission est présenté au Parlement ou au ministre de la Justice. Dans les faits, c'est notre comité qui l'étudie. Avez-vous des observations à faire qui pourraient guider notre comité lorsqu'il aura à se pencher sur le prochain rapport triennal?

**Me Jennings:** Vous me demandez de sauter à pieds joints sur un terrain miné. Je ne crois pas que l'on puisse recommander à un comité parlementaire de déléguer ses fonctions à une commission externe. Le comité, s'il veut remplir ses responsabilités de comité de la Chambre, doit examiner les conclusions de la commission.



*[Texte]*

Having said that, I believe there is a sense out there that there is nothing very unique about what is before you now, that it has been said three or four times and it has not got into law. You begin to wonder if something is breaking down when three or four bodies created by the statute have done their homework and have come forward and there has been no implementation.

There are some recommendations at the beginning of the report which I commend to you. They really are just the timeliness of dealing with the matter and asking the minister at least to explain if the recommendations are not to be accepted.

I must tell you, and we get exposed to it a lot, there is a lot of frustration out there among the judges when the reports come down and seem to sit there and nothing much happens. I think that causes them genuine discomfort.

• 1655

The only recommendation I think I can make is that as legislators you have entrusted this work to a committee by statute. I commend to you the thought that the committee has done its work, and at first blush you should perhaps be disposed to accept the recommendations, unless you find some serious flaw in the reasoning. A timely yes or no is important.

**Mr. Lee:** One of the aspects of this process, which I am not terribly familiar with, is how the process should be received by members of the committee in the following context. Often in bargaining, and that is not what the judges are doing here, I know, but in putting forward a proposal for compensation, one asks for 20 things expecting to get 10. Let somebody else make the hard decisions, but our job is to ask; this is our wish list.

As a legislator I do not know how to read the Courtois report. At first blush I was rather inclined to think it is a very straight, fair statement that is not part of a bargaining game; everything in it can be taken at face value. But there is something from the taxpayers' perspective here that is making me ask the question rhetorically, and now you may not have a response to that.

**Mr. Jennings:** I do not think the Courtois commission's report should be seen as a wish list, because I think the commission has done the weeding out of the wishes. The commission heard submissions, including submissions from the judges, who asked, one assumes, for a whole ton of things. The commission, in fulfilling its mandate to the minister, has reported back saying that in their collective judgment, these are appropriate things to go into the mix to change the package. The winnowing out has already taken place to that extent.

I am not aware of the other submissions that were made, but one assumes that the commission said, no, we do not like this, and we are not going to recommend it; yes, we accept this, and we are going to recommend it or some version of it.

**Mr. Lee:** Could you perhaps refer me to some item on the previous wish list that might not have found its way into the final report, as an example of the vetting that the Courtois commission might have done?

*[Traduction]*

Cela dit, on a le sentiment dans la communauté qu'il n'y a rien de très original dans ce rapport, que tout a déjà été dit trois ou quatre fois sans pour autant se traduire en texte législatif. On commence à se demander si le système est en panne quand trois ou quatre organismes créés par statut législatif ont fait leur travail, présenté leur rapport, sans que cela ne donne rien de concret.

Il y a, au début du rapport, certaines recommandations que je vous recommande tout particulièrement. Elles disent essentiellement que le moment est venu de régler la question et demandent au ministre, s'il rejette les recommandations, d'au moins s'en expliquer.

Je me dois de vous dire—car nous avons amplement l'occasion de le remarquer—que la frustration est très répandue parmi les juges lorsque rien ne semble ressortir de la présentation des rapports. Cela les irrite vraiment.

La seule chose que je puisse dire c'est que vous, législateurs, avez par un texte de loi confié ce travail à un comité. Vous devriez considérer que le comité a fait son travail et, à première vue, vous devriez être disposés à accepter ses recommandations, à moins que vous ne trouviez des vices graves de logique. Il est important que vous répondiez oui ou non sans retard.

**M. Lee:** Un des aspects du processus, que je ne connais pas très bien, c'est la façon dont doivent répondre les membres du comité dans ce contexte. Dans une négociation, et je sais que les juges dans ce cas ne négocient pas, mais ils présentent une proposition de compensation, on présente 20 revendications dans l'espoir d'en obtenir 10. Que quelqu'un d'autre tranche, notre responsabilité est de demander; voici la liste de nos souhaits.

En tant que législateur, je ne sais comment interpréter le rapport Courtois. À première vue, j'ai été enclin à penser que c'était une déclaration tout à fait claire et juste qui n'avait rien de la négociation; tout pouvait être interprété au premier degré. Mais, du point de vue du contribuable, je suis obligé de poser une question hypothétique, et vous n'avez peut-être pas de réponse.

**Me Jennings:** Je ne pense pas qu'il faille considérer le rapport de la Commission Courtois comme une liste de souhaits. La commission a entendu des exposés, dont certains présentés par des juges qui, je présume, demandaient des tonnes de choses. La commission, aux termes de son mandat, a fait rapport au ministre et présenté ces éléments qu'il conviendrait d'introduire, selon elle, pour modifier l'ensemble. Dans cette mesure, le tri a déjà été fait.

Je ne sais pas quelles autres représentations la commission a entendues, mais on peut présumer qu'elle en aura rejeté certaines, qu'elle n'était pas prête à recommander et retenu d'autres telles quelles ou modifiées.

**M. Lee:** Pourriez-vous me donner un exemple d'une revendication qui figurait dans la première liste et qui ne paraîtrait pas dans le rapport final, pour montrer le genre de tri que la Commission Courtois aurait fait?



[Text]

**Mr. Wade:** Three come to mind. One is the rule of 80, which the judges asked be instituted on an across the board basis; in other words, 61:19, 62:18 and so on. That was rejected by the Courtois commission. There is a passage in the report where they state that they feel people who accept judgeships at an early age should realize they are accepting a vocation almost, if you like.

Another one was the indexing method. The judges had recommended that there be an average of the consumer price index and the industrial aggregate. The Courtois commission declined to accept that and suggested that the industrial aggregate should be continued.

I think one particularly opposite one to mention is that the judges had in their submission suggested that any index increase over 7%, because it is capped at 7%, be carried forward to following years, and the Courtois commission declined to accept that. It is capped; you do not carry it forward.

**Mr. Lee:** They are good examples. This is probably a question that shows my lack of knowledge, but with reference to the industrial aggregate versus the CPI, is it the suggestion that the industrial aggregate is a more modest index?

**Mr. Wade:** If I am not mistaken, the difference between the two is not enormous, and I think there are tables in the judges' submission to the Courtois commission which compare the effect of using the two. It was just felt that as a matter of principle, the industrial aggregate, which represents salaries and wages, is a better base than the consumer price index, which represents buying power.

• 1700

**Mr. Lee:** I am advised that it may be that a number of provincial judges' groups may wish to follow the good example set by the Courtois report and they may want to adopt similar provisions. In your presentations here, in your work, has there been input from provincial judges' groups across the country, and are we hearing, indirectly, some of that now in your submissions here?

**Mr. Jennings:** No, because the provincial judges would be dealing with their provincial legislatures. Some of the provinces may very well see this as a model of something they would like to take to their provincial legislatures. We have not received any submissions from the provincial judges' association or any province directly with respect to this.

We have gone into the provincial legislatures on behalf of some of the provinces. When I say "we", I am talking about our branches. The Manitoba branch made a very strong submission to the Manitoba commission; the Ontario branch made a submission to the Henderson commission; and I am sure that in other provinces the same has taken place. But on a national level, no, we have not.

**Mr. Nunziata:** Do you think provincially appointed judges should be paid the same as federally appointed judges?

**Mr. Jennings:** Do I?

**Mr. Nunziata:** Yes, on behalf of your organization.

[Translation]

**Mr. Wade:** Il m'en vient trois à l'esprit. Il y a la règle des 80, que les juges voulaient voir appliquer de manière générale; autrement dit, 61:19, 62:18 et ainsi de suite. La Commission Courtois a rejeté cette proposition. Le rapport de la commission dit quelque part que ceux qui acceptent une place au banc de la magistrature alors qu'ils sont encore jeunes devraient se rendre compte qu'ils acceptent une vocation, en quelque sorte.

Il y avait également la méthode d'indexation. Les juges avaient recommandé que l'on prenne la moyenne de l'indice des prix à la consommation et de l'ensemble des activités économiques. La Commission Courtois a refusé cette recommandation et suggéré de garder la méthode de l'ensemble des activités économiques.

Un refus qui mérite tout particulièrement d'être signalé est celui de la suggestion des juges que toute augmentation de plus de 7 p. 100 de l'indice, puisque le plafond est fixé à 7 p. 100, soit reportée sur les années suivantes, ce que la Commission Courtois a refusé. C'est plafonné, on ne peut pas reporter aux années suivantes.

**Mr. Lee:** Ce sont de bons exemples. Cette question révèle probablement mon ignorance, mais voudrait-on dire que l'indice de l'ensemble des activités économiques est plus modeste que l'indice des prix à la consommation?

**Mr. Wade:** Sauf erreur, la différence entre les deux est minime, et il me semble qu'il y a dans la représentation qu'ont faite les juges à la Commission Courtois des tableaux de comparaison entre les deux. La commission a simplement estimé, par principe, que l'indice de l'ensemble des activités économiques, qui représente les traitements et salaires, est préférable à l'indice des prix à la consommation qui représente le pouvoir d'achat.

**Mr. Lee:** Je me suis laissé dire qu'un certain nombre d'associations de juges provinciaux pourraient bien décider de suivre le bon exemple donné par le rapport Courtois et adopter des dispositions semblables. Dans le cadre de votre travail, avez-vous entendu des associations de juges provinciaux, et dans ce que vous nous dites ici aujourd'hui, nous transmettez-vous ce que ces associations vous ont déclaré?

**Mr. Jennings:** Non, car les juges provinciaux devront traiter avec les assemblées législatives provinciales. Certaines associations provinciales pourraient bien prendre le rapport comme modèle de ce qu'elles pourraient présenter à leurs assemblées législatives provinciales. Nous n'avons reçu aucun mémoire des associations provinciales ou d'une province, directement.

Nous nous sommes adressés à certaines assemblées législatives au nom d'associations provinciales. Quand je dis «nous», je veux parler de nos sections provinciales. Celle du Manitoba a fait une intervention très énergique devant la commission de cette province; la section de l'Ontario a présenté un mémoire à la Commission Henderson; et je suis sûr que la même chose s'est produite dans d'autres provinces. Mais au niveau national, non.

**Mr. Nunziata:** Pensez-vous que les juges provinciaux devraient recevoir le même traitement que les juges fédéraux?

**Mr. Jennings:** Vous voulez mon avis?

**Mr. Nunziata:** Oui, au nom de votre association.



[Texte]

**Mr. Jennings:** You are asking me this question in my personal capacity. I am going to answer it in my personal capacity, because the Bar has not taken a stand.

It is difficult, frankly, to accept that there are varying degrees of judges. A judge is a judge is a judge, and if it were a perfect world then they should probably be rewarded at the same level, particularly as their duties become increasingly onerous, as they are in most of the provinces now. But I guess it is a question for the provincial legislatures to deal with.

We have always said in our submissions that the discrepancy is something we cannot rationalize or justify and that the provinces should bring the salaries up to the federal level. Some provinces accept that; other provinces do not.

**Mr. Nunziata:** So which provinces accept that?

**Mr. Jennings:** I think the former Attorney General in Ontario accepted the proposition and was dealing with the political realities of finding the funds to make a pretty significant on-side payment. But he has now—or he did before the last democratic process—brought down a proposal that would unify the courts so there would be one court in Ontario, which necessarily meant that the provincial judges, if they were to be one with the federal judges, would have to be paid the same amount. I assume from this that he had accepted the proposition that the province would have to come up with the funds.

**Mr. Nunziata:** At present what is the percentage differential between a federally appointed judge and a—

**Mr. Jennings:** Differential?

**Mr. Nunziata:** Yes, on a percentage basis.

**Mr. Jennings:** I do not know in percentage terms but, as I said earlier, my recollection is that the Ontario judges receive about \$110,000, \$107,000—something like that—a year and as of today the federal judges are \$133,000. District court judges used to be \$5,000 or \$6,000 below that; but, as you know, after September 1 they have become the same.

**Mr. Nunziata:** Getting back to the previous question I asked—and I asked it because I recall that three years ago we went through the same discussion—with respect to what federally appointed judges receive from the different provincial governments, there is a significant difference between the provinces. I wonder whether you have addressed that concern, because with respect to pensions Courtois made the argument that certain judges are being discriminated against and it is affecting morale, etc.

On the federal bench, if you will, there are significant differences. For example, judges in Ontario three years ago were given an unconditional allowance of \$3,000 per year, whereas in the province of Quebec no benefits, allowances, or other benefits are paid to federally appointed judges.

**Mr. Jennings:** I am sure you are right. I think what you are referring to... I am not going to be as helpful to you as I should be on this, I am afraid; but in Ontario before the system was changed there was a payment, I believe, from the

[Traduction]

**Me Jennings:** Je ne peux vous répondre qu'à titre personnel, car le Barreau n'a pas pris position.

Franchement, il est difficile d'accepter qu'il puisse y avoir différentes catégories de juges. Un juge est un juge, un point c'est tout. Dans un monde parfait, ils devraient tous recevoir le même traitement, d'autant plus que leur tâche devient de plus en plus lourde, comme c'est le cas maintenant dans la plupart des provinces. Mais c'est une question que devront régler les assemblées législatives.

Nous avons toujours dit, dans nos mémoires, que nous ne pouvions expliquer ou justifier cet écart et que les provinces devraient porter les traitements de leurs juges au niveau fédéral. Certaines provinces acceptent le principe, d'autres non.

**M. Nunziata:** Quelles sont les provinces qui l'acceptent?

**Me Jennings:** Je crois que l'ancien procureur général de l'Ontario avait accepté la proposition et se débattait pour trouver les fonds nécessaires à un geste important en ce sens. Mais il a depuis—ou il avait, avant les élections—présenté une proposition d'unification des tribunaux, de telle façon qu'il n'y aurait plus en Ontario qu'une seule cour, ce qui voudrait nécessairement dire que les juges provinciaux seraient sur un pied d'égalité avec les juges fédéraux et donc recevraient le même traitement. J'en déduis qu'il a accepté l'idée que la province devrait trouver l'argent nécessaire.

**M. Nunziata:** Quel est l'écart actuel entre un juge fédéral et un...

**Me Jennings:** L'écart?

**M. Nunziata:** Oui, en pourcentage.

**Me Jennings:** Je n'ai pas les pourcentages, mais, comme je l'ai dit plus tôt, si mon souvenir est exact, les juges de l'Ontario sont payés environ 110,000\$ ou 107,000\$—quelque chose comme ça—et les juges fédéraux reçoivent actuellement 133,000\$ par an. Les juges des cours de district recevaient 5,000\$ à 6,000\$ de moins, mais comme vous le savez, depuis le premier septembre, ils sont au même niveau.

**M. Nunziata:** Pour en revenir à la question que j'ai posée, et je l'ai posée parce que je me souviens que nous avons déjà eu cette discussion il y a trois ans, concernant ce que reçoivent les juges fédéraux des différents gouvernements provinciaux, il y a un écart important entre les provinces. Je voudrais savoir si vous avez traité cette question, car selon la Commission Courtois, il y a discrimination à l'endroit de certains juges sur le plan des pensions, ce qui affecte leur moral, etc.

Sur le banc fédéral, en quelque sorte, il y a des écarts importants. Par exemple, il y a trois ans, les juges recevaient, sans condition, une allocation annuelle de 3,000\$, alors que le Québec ne versait aux juges fédéraux aucune prestation, aucune indemnité, aucun avantage.

**Me Jennings:** Je suis sûr que vous avez raison. Je crois que vous voulez parler de... Je ne vais pas pouvoir vous aider autant que je le souhaiterais, j'en ai peur; mais en Ontario, avant la modification du système, il me semble que le



[Text]

Ontario government to federally appointed judges at the county or district court level to compensate them for performing some provincial functions. I believe it was called the Surrogate Courts Act, and I believe it was for district court judges who sat in the Surrogate Court applying provincial laws. It was an allowance of, I think you are right, \$3,000 that was given to them. I believe I am right on that, Mr. Nunziata, but, as I say, I am not confident that I am.

• 1705

**Mr. Nunziata:** Federally appointed judges also receive an allowance. They call it a representational allowance for certain judges. I am looking at recommendation 5. There is a recommendation that this representational allowance be increased to \$15,000 from \$10,000 for the Chief Justice; to \$10,000 for the Chief Justice of the Federal Court of Canada and the Chief Justice of each province; and to \$8,000 for each other chief justice, chief judge, senior judge, or judge presently entitled to receive it. That is for the same thing, is it not?

**Mr. Jennings:** That is not what I was talking about. That, as I understand it, is a kind of slush fund—that is probably not fair—a fund that is available to answer the costs on the treasury when a judge is asked to perform some representational function for government—go to a law school and give a lecture, or whatever. That kind of a representation, as I understand it, is what is covered there.

**Mr. Nunziata:** They refer to any other judge presently entitled to receive it. How many judges receive this representational allowance?

**Mr. Jennings:** I do not know, quite frankly. I am told by the people from the judges' office that there are about 35 across Canada—chief justices, associate chief justices, or senior judges of a division.

**Mr. Nunziata:** But they go on to a different category here: "or judge presently entitled to receive it".

**Mr. Jennings:** They belong to a different—

**Mr. Nunziata:** No, no. If you look at recommendation 5, where they talk about all those different categories, the final catch-all category is "or judge presently entitled to receive it". Who are these people?

**Mr. Jennings:** As I understand it, those judges you are talking about, who are currently entitled, are associate chiefs or assistant chiefs, either chief judges or chief justices.

**Mr. Nunziata:** You are missing my point. If you read the recommendation, it says the chief justice, the senior justice, associate—

**Mr. Jennings:** Are we both on page 17?

**Mr. Nunziata:** No. I am on page 36. I am on the recommendation page, page 36.

[Translation]

gouvernement de l'Ontario versait une certaine somme aux juges fédéraux nommés aux cours de comté et de district en rémunération de certaines fonctions qu'ils remplissaient pour la province. Je crois que c'était la Loi sur les cours des successions, et il me semble que cela s'adressait aux juges des cours de district qui siégeaient à une cour de succession et faisaient appliquer les lois provinciales. Vous avez raison, il me semble que c'était bien une indemnité de 3,000\$ qu'on leur accordait. Je crois que c'est cela, monsieur Nunziata, mais je n'en suis pas absolument certain.

**M. Nunziata:** Les juges fédéraux reçoivent eux aussi une indemnité. C'est ce qu'on appelle l'indemnité pour frais de représentation. Je suis à la recommandation numéro 5. On recommande que cette indemnité soit portée de 10,000\$ à 15,000\$ pour le juge en chef; à 10,000\$ pour le juge en chef de la Cour fédérale et les juges en chef des cours provinciales; et à 8,000\$ pour les autres juges en chef, juges principaux ou autres juges qui ont droit à l'indemnité. C'est la même chose, non?

**Me Jennings:** Ce n'est pas de cela que je parlais. Cette indemnité, à ma connaissance, vient d'une sorte de caisse noire—ce n'est probablement pas juste de l'appeler ainsi—mais un fond qui permet de défrayer les dépenses engagées par un juge auquel on demande de remplir pour le gouvernement certaines fonctions de représentation, par exemple donner une conférence à une faculté de droit ou autre. C'est, me semble-t-il, de ce genre de représentation dont on parle ici.

**M. Nunziata:** On dit qu'elle est accordée à tous les autres juges qui ont actuellement droit à cette indemnité. Combien sont-ils à percevoir cette indemnité pour frais de représentation?

**Me Jennings:** Honnêtement, je l'ignore. Les gens du bureau des juges me disent qu'ils sont environ 35 au Canada: juges en chef, juges en chef associés, juges principaux d'une division.

**M. Nunziata:** Mais on ajoute une autre catégorie: «et les autres juges qui ont droit à l'indemnité».

**Me Jennings:** Ils appartiennent à un autre. . .

**M. Nunziata:** Non, non. Si vous vous reportez à la recommandation 5, où l'on mentionne toutes ces catégories, il existe une catégorie fourre-tout où l'on dit «et les autres juges qui ont droit à l'indemnité». Qui sont-ils?

**Me Jennings:** À ma connaissance, ces juges dont vous parlez et qui ont actuellement droit à l'indemnité sont des juges associés ou adjoints, des juges en chef.

**M. Nunziata:** Vous ne comprenez pas. Si vous lisez bien la recommandation, on mentionne les juges en chef, les juges principaux, les juges en chef adjoints. . .

**Me Jennings:** Sommes-nous bien à la page 17?

**M. Nunziata:** Non, je suis à la page 38, au résumé des recommandations.



[Texte]

In recommendation 5 where they talk about the different judges who receive it and the amounts, at the end it says "or judge presently entitled to receive it". Other than those judges indicated, who are the other judges presently entitled to receive it?

**Mr. Wade:** They are set out, I believe, on page 16 of the report. If you read them off, "the chief justice, each puisne judge of the Supreme Court", and so on down the list, those are the other judges entitled to receive it.

**Mr. Nunziata:** These are the only judges who receive it, then, those listed on page 16. Is that what you are saying?

**Mr. Jennings:** That is my understanding.

I am not sure you asked this question, but I believe the practice in some provinces is for those funds to be pooled and then they are applied at the discretion of the senior judge. If somebody represents that judge at an event of some sort, the funds to get the judge there come out of that pool.

**Mr. Nunziata:** This committee might, in its wisdom, decide to be a little creative in terms of the recommendations and achieve the same end by dealing with these matters in a different fashion. You talked about certain jurisdictions where judges receive salaries for life. If that were to be a recommendation, how would that impact on some of the other recommendations in here? Obviously, we would not be concerned about annuities or contributions for annuities; we would not be concerned about recommendation 13 and a number of the other recommendations we see on pages 36 and 37.

• 1710

**Mr. Jennings:** To the extent that we got into this argument about the annuity pension thing, I quite agree with you.

**Mr. Nunziata:** I am wondering why Courtois and the other commissioners, the Canadian Bar Association and the Canadian Conference of Judges did not recommend that.

**Mr. Jennings:** Because the legislation in the Judges Act now speaks of an annuity. I suppose they were working within the framework of what was in the legislation. It is the numbers we are arguing about, not the theory, which is not to say that a fresh look is not a useful thing. I suspect that is the answer.

**Mr. Wade:** I think it is. You would have to go back and amend the current empowering provision in the Judges Act to do that.

The most obvious point to be considered, I guess, if one were looking at salaries for life, would be provision for spouses. If the former judge predeceases his or her spouse, then presumably you would want to make some provision. Notwithstanding that it was expressed to be a salary for life, you would want to make some provision for the survivor.

**Mr. Nunziata:** It would be a percentage of the salary.

**Mr. Wade:** Yes.

**Mr. Nunziata:** Is that not the easy way of approaching that?

[Traduction]

Dans la recommandation numéro 5, on mentionne différents juges qui ont droit à cette indemnité et on en donne les montants, et à la fin du paragraphe, il est bien dit «et les autres juges qui ont droit à l'indemnité». Mis à part les juges expressément nommés, qui sont ces autres juges qui ont droit à l'indemnité?

**M. Wade:** Il me semble que ce sont ceux que l'on mentionne à la page 16 du rapport. Si vous lisez bien la liste «le juge en chef, les autres juges de la Cour suprême», etc.; ce sont les autres juges qui ont droit à l'indemnité.

**M. Nunziata:** Ce sont les seuls juges qui la reçoivent, ceux qui sont mentionnés là. C'est bien ce que vous voulez dire?

**Me Jennings:** C'est ce que je crois savoir.

Je ne suis pas certain que vous ayez posé la question, mais je crois que dans certaines provinces, ces fonds sont mis dans une caisse commune et c'est le juge principal qui a pleine discrétion pour accorder l'indemnité. Si quelqu'un représente le juge principal lors d'une manifestation quelconque, on puise dans cette caisse commune pour rembourser le juge de ses dépenses.

**M. Nunziata:** Le comité pourrait, dans sa sagesse, décider de faire preuve d'imagination quant aux recommandations et d'atteindre le même but par un autre moyen. Vous avez dit que, dans certaines juridictions, les juges reçoivent un traitement viager. Si nous recommandions cette solution, quel effet cela aurait-il sur certaines autres recommandations? Il est évident qu'on n'aurait plus alors à s'inquiéter au sujet de rentes ou de cotisations; la recommandation numéro 13 tomberait, ainsi qu'un certain nombre d'autres qui figurent aux pages 38 et 39.

**Me Jennings:** Dans la mesure où il y a eu discussion au sujet de rente et de pension, je suis de votre avis.

**M. Nunziata:** Je me demande pourquoi M. Courtois, et les autres commissaires, ainsi que l'Association du Barreau canadien et la Conférence canadienne des juges n'ont pas fait cette recommandation.

**Me Jennings:** Parce que dans la Loi sur les juges, on parle maintenant de rente. Je suppose qu'ils s'en sont tenus au cadre législatif. Ce sont les chiffres qui sont en question, pas la théorie, ce qui ne veut pas dire qu'il ne serait pas utile de jeter un regard nouveau sur la question. Je présume que c'est la réponse.

**M. Wade:** Je le pense aussi. Il faudrait pour cela modifier la disposition habilitante de la Loi sur les juges.

Le problème le plus évident qui se poserait, me semble-t-il, si l'on optait pour les traitements viagers, serait le cas des conjoints. Il faudrait prendre des dispositions pour prévoir les cas d'anciens juges qui décèderaient avant leurs conjoints. Même si l'on parle de traitement viager, il faut prévoir quelque chose pour le survivant.

**M. Nunziata:** Il recevrait un pourcentage du traitement.

**M. Wade:** Oui.

**M. Nunziata:** Est-ce que ce n'est pas la solution la plus facile?



[Text]

**Mr. Wade:** Yes, I think so. But if you then start looking at something like a salary for life and say it is a salary for life but it is reduced by one-third after retirement, then you are essentially back into the same kind of situation. It happens to be called an annuity here.

**Mr. Nunziata:** Why would you not just say it is a salary for life, assuming you serve 10 years or the 15 years as required?

**Mr. Wade:** That is certainly one way of approaching it. The other question, which I imagine would become a little difficult to solve, would be the question of resignation. In other words, at what point is a judge entitled to resign and have his salary continue, or does he or she necessarily have to continue until the age of 75 for that salary for life to carry on? It is by no means insoluble, but it is certainly a question which would require some delicacy in answering.

**Mr. Nunziata:** Why would the present prerequisites apply before you receive your full pension? As I understand it now, you have to serve 10 years or 15 years. . .

**Mr. Jennings:** It is 15 years or 10 years if you hit 75. If you wanted to take that approach, I think the conditions that are built into the present legislation would be satisfactory.

**Mme Bertrand:** Monsieur le président, j'ai des questions à poser sur le sujet «Indemnité de conférence», mais je me demande si nos témoins sont les personnes à qui je devrais poser ces questions. Est-ce que M. Courtois doit revenir devant notre Comité?

**The Chairman:** No, we have no plans to bring it to Quebec.

**Mme Bertrand:** Je ne sais pas si vous pouvez répondre à ma question. Les juges sont astreints par la loi à participer à des conférences et des séminaires. Il en existe de toutes sortes. Il y a des cours de langue seconde qui sont donnés en privé dans les bureaux ou à des conférences de quelques jours où on a le loisir de jouer au golf, de s'amuser et faire du tourisme. Il y a aussi des conférences outre-mer et, quand le pays est intéressant, on y va; si le pays n'est pas intéressant, on n'y va pas. Est-il possible d'avoir des chiffres budgétaires? On demande d'augmenter les indemnités. J'aimerais avoir des renseignements. Je vois qu'il y a quelqu'un de la Conférence des juges.

**Mr. Jennings:** I am not sure I can be very helpful to you, Madam, in that regard. I think probably the Commissioner for Judicial Affairs would be the person to whom the question should be addressed. If I am right in understanding your question, I certainly have no information on the amount of money that is spent by various courts in various provinces, sending judges to places where they either play or do not play golf. I can tell you that any judge I have played golf with is a lousy golfer.

• 1715

**Mrs. Bertrand:** Mr. Chairman, I would like somebody to answer those questions at some time.

**The Chairman:** Would you like to instruct the clerk to write to someone?

[Translation]

**M. Wade:** Oui, il me semble. Mais si l'on envisage un traitement viager, et si on le nomme ainsi, et qu'on le réduise d'un tiers après la retraite, ça revient finalement au même. Il se trouve qu'ici on appelle cela une rente.

**M. Nunziata:** Pourquoi ne pourrait-on pas dire simplement que c'est un traitement viager, à condition que le juge ait servi pendant 10 ou 15 ans, selon les cas?

**M. Wade:** C'est certainement une solution possible. La question qui serait peut-être un peu plus difficile à résoudre serait celle des démissions. Autrement dit, à partir de quel moment le juge a-t-il le droit de démissionner et de voir le versement de son traitement continuer; ou doit-il forcément rester sur le banc jusqu'à 75 ans pour avoir droit à son traitement viager? Le problème n'est pas insoluble, mais la question est néanmoins délicate.

**M. Nunziata:** Pourquoi n'appliquerait-on pas les conditions actuelles pour le droit à pension? Si je ne m'abuse, il faut maintenant avoir 10 ou 15 ans de service. . .

**Me Jennings:** C'est 15 ans, ou 10 si vous avez 75 ans. Si c'est la solution retenue, je crois que les conditions prévues par la loi actuelle seraient satisfaisantes.

**Mrs. Bertrand:** Mr. Chairman I have a few questions regarding the "conference allowance", but I am not sure I should ask them to these witnesses. Are we expecting Mr. Courtois to come back before the committee?

**Le président:** Non, nous n'avons pas prévu d'aller à Québec.

**Mrs. Bertrand:** I do not know if you can answer my question. According to the law judges must participate in conferences and seminars. There are all sorts of those. There are private second language courses given in offices or during conferences lasting several days when there is plenty of time to play golf, enjoy oneself and do some sightseeing. There are also conferences abroad where people go if the country is interesting; if it is not, they do not go. Is it possible to get the budget? There is a request to increase allowances. I would like to have more information. I see there is someone here from the Judges' Conference.

**Me Jennings:** Je ne suis pas sûr de pouvoir vous être très utile à ce propos, madame. Je pense que le commissaire à la magistrature fédérale serait probablement mieux en mesure de vous répondre. Si j'ai bien compris votre question, je ne peux certainement pas vous dire combien les diverses cours des différentes provinces dépensent pour envoyer des juges à des conférences où ils jouent au golf ou non. Je peux vous dire que tous les juges avec lesquels j'ai eu l'occasion de jouer sont de fort mauvais golfeurs.

**Mme Bertrand:** Monsieur le président, j'aimerais qu'un jour quelqu'un nous donne une réponse à ces questions.

**Le président:** Voulez-vous que le greffier écrive à quelqu'un?



[Texte]

**Mrs. Bertrand:** Maybe the researcher could do that.

**The Chairman:** All right. We will try to have the answers for you at the next meeting.

**Mrs. Bertrand:** Thank you. Thank you just the same for trying.

**The Chairman:** Thank you very, very much, gentlemen for appearing before our committee. You can see we have a very difficult situation here because, while we realize that judges must be compensated for the work they do to put them above and beyond reproach of any kind, we have a situation where as politicians we have to explain it to our constituents who maybe make one-quarter of the salary and maybe sometimes less. We have to justify our actions. We do not like this situation and we would like to make some recommendations that we do not handle this any more, or use our imaginations, as Mr. Nunziata has suggested, to get it settled so that things are a little smoother and we do not sit going over the salary of someone else.

I realize that judges cannot come before this committee themselves. That is understandable. I appreciate the Canadian Bar Association appearing on their behalf.

**Mr. Nunziata:** Mr. Chairman, before you adjourn the meeting, I raised the question about benefits that are available at the provincial level. If you recall, three years ago we asked the Minister of Justice to provide a report on this. I think it is important.

**The Chairman:** That will be distributed to all members of the committee tomorrow.

**Mr. Nunziata:** But can we have that updated? That is three years old.

**The Chairman:** I am sure we can. We will never give you information that is three years old, Mr. Nunziata. We will try to make it as up to date as possible.

**Mr. Nunziata:** Presumably the Courtois commission looked into that matter. Mr. Rosen is saying they did not, so I think it is important that we do have that information.

**Mr. MacLellan:** Mr. Chairman, where we go from here on this subject? Do we have further witnesses?

**The Chairman:** I understand we have one, on next Tuesday, October 23 at 9.30 a.m., the chief actuary, and it will be a number-thumper.

**Mr. MacLellan:** Good. He is just the guy we need.

**Mr. Fee:** That is the guy who will give us a headline. Mr. Percentage.

**The Chairman:** Maybe various members would like to get together and come up with some imaginative way to resolve this situation. As the chairman, I am not supposed to have an opinion, but I feel we have to be sympathetic to some of the recommendations in the Courtois commission report. However, if we want to be imaginative and come up with some other way, we can test the actuary if it will meet the situation. Or we can go through each recommendation

[Traduction]

**Mme Bertrand:** Peut-être le chercheur pourrait-il le faire.

**Le président:** Très bien. Nous allons essayer d'obtenir la réponse pour la prochaine réunion.

**Mme Bertrand:** Merci. Merci quand même d'avoir essayé.

**Le président:** Je vous remercie de tout coeur, messieurs, d'être venus devant le comité. Vous pouvez constater que nous sommes dans une situation très difficile car si nous reconnaissons que les juges ont le droit d'être rémunérés justement pour leur travail pour qu'ils soient absolument au-dessus de tout soupçon, il se trouve qu'en notre qualité d'élus, nous devons aussi rendre des comptes et nous justifier de nos décisions devant nos électeurs, qui gagnent parfois un quart ou même moins de ce traitement. La situation nous déplaît, et nous aimerions recommander que la question soit confiée à d'autres; ou peut-être pourrions-nous faire preuve d'imagination, comme l'a suggéré M. Nunziata, de manière à régler le problème avec plus de délicatesse et à ne pas avoir à éplucher le traitement des autres.

Je sais que les juges ne peuvent pas comparaître devant ce comité. C'est compréhensible. Je remercie l'Association du Barreau canadien d'être venue à leur place.

**M. Nunziata:** Monsieur le président, avant que vous n'ajourniez la séance, je voudrais dire que j'ai posé la question des avantages accordés au niveau provincial. Vous vous souviendrez qu'il y a trois ans, nous avons demandé au ministre de la Justice de nous présenter un rapport sur la question. Cela me paraît important.

**Le président:** Il sera distribué demain à tous les membres du comité.

**M. Nunziata:** Mais peut-on avoir une mise à jour? Cela date d'il y a trois ans.

**Le président:** Je suis sûr que c'est possible. Monsieur Nunziata, jamais nous ne vous donnerons des informations vieilles de trois ans. Nous essaierons de le mettre le plus à jour possible.

**M. Nunziata:** Je présume que la Commission Courtois s'est penchée sur la question. M. Rosen dit que ce n'est pas le cas, il me semble donc important que nous obtenions cette information.

**M. MacLellan:** Monsieur le président, qu'allons-nous faire maintenant? Avons-nous d'autres témoins à entendre?

**Le président:** Il me semble qu'il y en a un, prévu pour le mardi 23 octobre à 9h30. C'est l'actuaire en chef, et ce sera l'occasion d'éplucher les chiffres.

**M. MacLellan:** Très bien. C'est juste l'homme qu'il nous faut.

**M. Fee:** C'est lui qui va nous donner une direction. M. Pourcentage.

**Le président:** Peut-être que certains membres du comité voudraient se réunir et trouver ensemble une façon originale de résoudre le problème. En ma qualité de président, je ne suis pas censé avoir une opinion, mais il me semble que nous devons accueillir favorablement certaines des recommandations de la Commission Courtois. Toutefois, si nous voulons faire preuve d'imagination et trouver une autre solution, nous pourrions la soumettre à l'actuaire. Ou alors



[Text]

clause by clause. What bothers me, as I see this, is that the Minister of Finance decided he would take away their ability to pay into an RRSP—

**Mr. Nunziata:** Not just judges.

**The Chairman:** Right.

**Mr. MacLellan:** When we discuss it, are we going to be in camera, because that is what we are doing now? I do not know.

**The Chairman:** I have no problem going on the record with my concerns—

**Mr. MacLellan:** No, nor I.

• 1720

**The Chairman:** He took away the ability of certain people, including judges, to contribute to RRSPs. They say now that to compensate them for that, make it so we do not have to pay anything towards our annuity. As I see it, the rest of the public who have had their RRSP contributions taken away are going to suffer to some extent, whereas judges are going to be right back where they are, because one will balance the other. Am I right or am I wrong?

**Mr. MacLellan:** Mr. Lefebvre said at the last meeting that it would balance out. I must say that I am opposed to number 13. Anyway, we will have a chance to discuss that.

**Mr. Nunziata:** One thing I think we should insist upon—and I have given this whole process some thought—is that whatever this committee comes up with, that should be what the government endorses.

**The Chairman:** I do not think we can demand that. We can ask them for that and we can ask for a comprehensive reply, but we cannot put demands on the government like that.

**Mr. Nunziata:** I will tell you why we can make that argument. We have heard about the independence of the judiciary. They set up this separate commission, and the separate commission reports to the Minister of Justice, and then it is referred to us. If the commission makes recommendations and then we modify or accept or reject some of those recommendations in a report to Parliament, and the government again changes our recommendations, you are affecting that whole concept or notion of independence of the judiciary, because here the government, the Cabinet, the Minister of Justice, who is supposed to be dealing with this matter at arm's length, is injecting himself or herself into all these considerations. This committee is an all-party committee which presumably will come up with a unanimous report, and to serve the notion of independence of the judiciary, Parliament should adopt our recommendations.

Refresh my memory. What happened three years ago? The committee made recommendations.

**The Chairman:** We made three recommendations, and one was rather than have the salary increases kick in at the previous fiscal year, we deferred it for one year. That was the main one. We set them back one year.

**Mr. Nunziata:** Did the government make any other changes to what the committee recommended?

[Translation]

nous pouvons examiner une à une les recommandations. Ce qui m'ennuie, c'est que le ministre des Finances a décidé de les empêcher de contribuer à un REER.

**M. Nunziata:** Pas seulement les juges.

**Le président:** Exact.

**M. MacLellan:** Est-ce que nous allons en parler à huis clos, car c'est ce que nous faisons maintenant? Je ne sais pas.

**Le président:** Je n'ai aucune objection à ce que mon opinion figure au compte rendu. . .

**M. MacLellan:** Non, moi non plus.

**Le président:** Il a exclu certaines catégories, notamment les juges, des régimes de retraite enregistrés. Les juges disent qu'en compensation, ils ne devraient plus avoir à cotiser à leur régime de pensions. Les autres à qui l'on a interdit de cotiser à un REER vont donc être pénalisés dans une certaine mesure alors que les juges vont se retrouver dans la même situation qu'avant puisque l'un équilibrera l'autre. Ai-je raison ou ai-je tort?

**M. MacLellan:** M. Lefebvre nous a dit lors de la dernière réunion que cela s'équilibrerait. Je dois dire que je suis contre la recommandation n° 13. Quoi qu'il en soit, il faudra en discuter.

**M. Nunziata:** Nous devrions insister, à mon sens—et j'ai réfléchi à la question—pour que le gouvernement accepte les recommandations du comité.

**Le président:** Nous ne pouvons pas l'exiger. Nous pouvons le demander, demander un accueil favorable, mais nous ne pouvons pas exiger cela du gouvernement.

**M. Nunziata:** Je vais vous dire pourquoi nous le pouvons. On nous a parlé de l'indépendance de la magistrature. On a créé une commission indépendante, qui relève du ministre de la Justice, lequel nous a soumis le rapport. Si la commission présente des recommandations et que nous les modifions, les acceptons ou en rejetons certaines, dans le cadre de notre rapport au Parlement, et que le gouvernement à son tour modifie nos recommandations, c'est toute l'idée de l'indépendance de la magistrature qui est remise en cause car le gouvernement, le Cabinet, le ministre de la Justice, qui sont censés traiter de tout cela sans lien de dépendance, s'ingèrent dans toutes ces considérations. Ce comité, où sont représentés tous les partis, produira probablement un rapport unanime et, pour respecter le principe d'indépendance de la magistrature, le Parlement se doit d'adopter nos recommandations.

J'ai oublié. Que s'est-il passé il y a trois ans? Le comité a fait des recommandations.

**Le président:** Nous avons fait trois recommandations, dont une qui reportait d'un an l'entrée en vigueur de l'augmentation du traitement. C'était la principale. Nous l'avons retardée d'un an.

**M. Nunziata:** Le gouvernement a-t-il changé quelque chose aux recommandations du comité?



[Texte]

**The Chairman:** There were no changes made.

I do not think we can demand of the government—I do not think any committee can demand of the government that they do not. Whether or not that is arm's length or not, I do not know. I can understand your point, John, very, very well. I think if we come up with something reasonable that is actuarially sound they will accept it.

**Mr. MacLellan:** Also, too, I think we have to recommend that the government move quickly on this.

**The Chairman:** Yes, I agree with that.

**Mr. MacLellan:** It has been far too long. This report was brought forward in March. It was supposed to be brought to the Parliament within 10 sitting days, and here we are in October. It is not fair.

**The Chairman:** Russ, let me tell this, the members of this committee were not happy about having to do this.

**Mr. MacLellan:** I know. I am not blaming you. But I can understand why they are concerned with the delays.

**Mrs. Bertrand:** Is 1.5% the average that is paid by other people? Is that a low percentage, or is it an average percentage?

**Mr. Lee:** We can ask the actuary that question next week.

**Mr. Nunziata:** As a committee, Mr. Chairman, we have to deal with the issue. We may not decide to move in the direction of an annuity. The witness today talked about the difference between an annuity and a pension and the reason why it is called an annuity.

**The Chairman:** Maybe Members of Parliament should have annuities. The reason judges get an annuity is because they enter their profession as a judge at a later age, and most Members of Parliament—aside from you, John; you came in at age 29—come in at a later age, after they have established themselves in the community and so on. They tend to come in at 40 years of age or something like that. I would say the average Member of Parliament coming in compares with the average judge coming in.

• 1725

As far as their argument, and this is my own personal opinion, about some judges sitting in one office paying so much and the next judge sitting in another office paying so much and it causing a problem, I can remember when I was in the RCMP with Derek Lee's father. There were certain members who had a maximum pension at 29 years. If you joined one day later, you had to go 35 years for your maximum pension. Everybody accepted the fact that if you joined this day, you had 35 years for your maximum pension. It worked through the system, so now everyone is at 35 years. The same thing will happen to judges. It will work itself through the system.

**Mr. Nunziata:** I am not satisfied yet. Should we be considering a different alternative from the pension to in effect serve future commissions, future parliaments? Should we visit the concept of salary for life or some modification of that, rather than calling it an annuity? In effect, this will create a lot of political problems, I think.

[Traduction]

**Le président:** Rien n'a été modifié.

Je ne crois pas que nous puissions présenter des exigences au gouvernement, aucun comité ne peut exiger quelque chose du gouvernement. S'il y a lien de dépendance ou non, je ne sais pas. Je comprends très bien ce que vous voulez dire, John, et je pense que si nous faisons une proposition raisonnable, saine sur le plan actuariel, le gouvernement l'acceptera.

**M. MacLellan:** Nous devons aussi recommander que le gouvernement agisse rapidement.

**Le président:** Oui, je suis de votre avis.

**M. MacLellan:** Cela traîne depuis trop longtemps. Le rapport a été déposé en mars. Il était censé être remis au Parlement dans les 10 jours de session, et nous sommes en octobre. C'est injuste.

**Le président:** Russ, croyez-moi, les membres du comité ne tenaient pas à traiter de ce dossier.

**M. MacLellan:** Je le sais, je ne vous reproche rien. Mais je comprends aussi qu'ils s'inquiètent de ce retard.

**Mme Bertrand:** Est-ce que les autres paient en moyenne 1,5 p. 100? Est-ce un faible pourcentage ou est-ce la moyenne?

**M. Lee:** Nous pourrions poser la question à l'actuaire la semaine prochaine.

**M. Nunziata:** Monsieur le président, notre comité se doit de régler cette question. Nous déciderons peut-être de ne pas opter pour la rente. Le témoin d'aujourd'hui a parlé de la différence entre une rente et une pension et il nous a expliqué pourquoi on parle de rente.

**Le président:** Peut-être que les députés devraient avoir une rente. Les juges la reçoivent parce qu'ils viennent tard à la magistrature, et la plupart des députés—à part vous, John, qui y êtes entré à 29 ans—viennent tard au Parlement, après qu'ils se sont fait un nom dans la communauté. Ils viennent vers l'âge de 40 ans. Je dirais que le député moyen vient au Parlement au même âge que le juge entre dans la magistrature.

Quant à l'argument—et je vous donne là mon avis personnel—selon lequel certains juges paient tant et que celui qui occupe le bureau voisin paie une somme différente et que cela pose un problème, je me souviens bien de l'époque où j'étais à la GRC avec le père de Derek Lee. Certains membres recevaient la pension maximum après 29 ans de service. Ceux qui étaient venus un jour plus tard devaient faire 35 ans de service pour obtenir la pension maximum. Tout le monde acceptait le fait que si l'on était arrivé après tel jour, on devait faire 35 ans de service. Avec le temps, tout le monde s'est trouvé dans la même situation. Ce sera pareil pour les juges. Avec le temps, la situation se réglera.

**M. Nunziata:** Je ne suis toujours pas satisfait. Devrions-nous envisager notre solution pour les commissions, les parlements à venir? Devrions-nous envisager la possibilité d'un traitement viager, ou toute autre variation sur ce thème, plutôt que de parler de rente? En fait, je pense que cela va créer beaucoup de problèmes sur le plan politique.



[Text]

**The Chairman:** Are you talking about a salary for life? Is that a reduced salary, after he is no longer serving on the bench, or does he continue on at the same salary?

**Mr. Nunziata:** I think we should look at what is done in other jurisdictions if we are concerned about the independence of the judiciary. We should be looking at the American, the British and the Australian approaches, but that is a topic of discussion for another day.

**The Chairman:** The meeting is adjourned.

[Translation]

**Le président:** Vous voulez parler d'un traitement viager? S'agirait-il d'un traitement réduit après que le juge aurait quitté la magistrature, ou serait-il maintenu au même niveau?

**M. Nunziata:** Si la question de l'indépendance de la magistrature nous préoccupe, nous devrions voir ce qui se fait ailleurs. Nous devrions étudier ce que font les Américains, les Britanniques et les Australiens. Mais nous en reparlerons un autre jour.

**Le président:** La séance est levée.













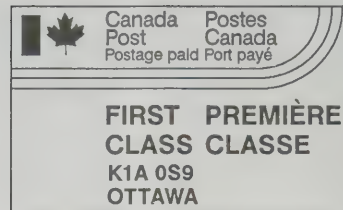












*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

#### WITNESSES

*From the Canadian Bar Association Standing Committee on Pensions for Judges' Spouses and Judges' Salaries:*

John Jennings, Q.C. Immediate Past President, Canadian Bar Association;

Terence A. Wade, Senior Director, Legal and Governmental Affairs, Canadian Bar Association.

#### TÉMOINS

*Du Comité permanent de l'Association du Barreau canadien chargé des traitements des juges et des pensions des conjoints:*

John Jennings, c.r., président sortant, Association du Barreau canadien;

Terence A. Wade, directeur principal, Affaires légales et gouvernementales, Association du Barreau canadien.



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 47

Tuesday, October 23, 1990  
Wednesday, October 24, 1990

Chairman: Robert Horner

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 47

Le mardi 23 octobre 1990  
Le mercredi 24 octobre 1990

Président: Robert Horner

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on*      *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la*

## Justice and the Solicitor General

## Justice et du Solliciteur général

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 32(5), Report and Recommendations of the 1989 Commission on Judges Salaries and Benefits

CONCERNANT:

Conformément à l'article 32(5) du Règlement, rapport et recommandations de la Commission 1989 sur le traitement et les avantages des juges

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Second Session of the Thirty-fourth Parliament,  
1989-90

Deuxième session de la trente-quatrième législature,  
1989-1990



STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND  
THE SOLICITOR GENERAL

*Chairman:* Robert Horner

*Vice-Chairman:* Wilton Littlechild  
(Solicitor General)

Members

Ken Atkinson  
Gabrielle Bertrand  
John Brewin  
Bill Domm  
Douglas Fee  
François Gérin  
Carole Jacques  
Robert Kaplan  
Derek Lee  
John Nunziata  
George Rideout  
Svend Robinson—(14)

(Quorum 8)

Richard Dupuis

*Clerk of the Committee*

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET  
DU SOLICITEUR GÉNÉRAL

*Président:* Robert Horner

*Vice-président:* Wilton Littlechild  
(Solliciteur général)

Membres

Ken Atkinson  
Gabrielle Bertrand  
John Brewin  
Bill Domm  
Douglas Fee  
François Gérin  
Carole Jacques  
Robert Kaplan  
Derek Lee  
John Nunziata  
George Rideout  
Svend Robinson—(14)

(Quorum 8)

*Le greffier du Comité*

Richard Dupuis



**MINUTES OF PROCEEDINGS**

TUESDAY, OCTOBER 23, 1990  
(54)

[Text]

The Standing Committee on Justice and the Solicitor General met at 9:36 o'clock a.m. this day, in Room 308 West Block, the Chairman, Robert Horner, presiding.

*Members of the Committee present:* Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Bill Domm, Doug Fee, Bob Horner, Carole Jacques, and Derek Lee.

*Acting Member present:* Russell MacLellan for Bob Kaplan.

*Other Member present:* Blaine Thacker.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Philip Rosen, Senior Analyst; Patricia Begin and Christopher Morris, Research Officers.

*Witnesses: From the Office of the Superintendent of Financial Institution:* G.W. Poznanski, F.C.I.A., F.S.A., Chief Actuary; and L.M. Cornelis, F.C.I.A., F.S.A., Chief, Government Services Division.

The Committee resumed consideration of the Report and Recommendations of the 1989 Commission on Judges' Salaries and Benefits. (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, October 2, 1990, Issue No. 43*).

G.W. Poznanski, F.C.I.A., F.S.A., made an opening statement and with L.M. Cornelis, F.C.I.A., F.S.A., answered questions.

At 10:37 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, OCTOBER 24, 1990  
(55)

The Standing Committee on Justice and the Solicitor General met *in camera* at 1:00 o'clock p.m. this day, in Room 209 West Block, the Chairman, Robert Horner, presiding.

*Members of the Committee present:* Bill Domm, Doug Fee, Bob Horner, Derek Lee, Wilton Littlechild and John Nunziata.

*Acting Member present:* Blaine Thacker for Gabrielle Bertrand.

*Other Member present:* Russell MacLellan.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Philip Rosen, Senior Analyst; Patricia Begin and Christopher Morris, Research Officers.

The Committee resumed its consideration of a Draft Report on the Report and Recommendations of the 1989 Commission on Judges' Salaries and Benefits. (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, October 2, 1990, Issue No. 43*).

**PROCÈS-VERBAUX**

LE MARDI 23 OCTOBRE 1990  
(54)

[Traduction]

Le Comité permanent de la justice et du solliciteur général se réunit aujourd'hui à 9 h 36, dans la pièce 308 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Robert Horner (*président*).

*Membres du Comité présents:* Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Bill Domm, Douglas Fee, Robert Horner, Carole Jacques, Derek Lee.

*Membre suppléant présent:* Russell MacLellan remplace Bob Kaplan.

*Autre député présent:* Blaine Thacker.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Philip Rosen, analyste principal; Patricia-Diane Begin et Christopher Morris, attachés de recherche.

*Témoins: Du Bureau du Surintendant des institutions financières:* G.W. Poznanski, FICA, FSA, actuaire en chef; L.M. Cornelis, FICA, FSA, chef, Division des services au gouvernement.

Le Comité reprend l'étude du rapport et des recommandations de la Commission de 1989 sur le traitement et les avantages des juges (*voir les Procès-verbaux et témoignages du mardi 2 octobre 1990, fascicule n° 43*).

G.W. Poznanski fait un exposé puis, avec L.M. Cornelis, répond aux questions.

À 10 h 37, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 24 OCTOBRE 1990  
(55)

Le Comité permanent de la justice et du solliciteur général se réunit à huis clos aujourd'hui à 13 heures, dans la pièce 209 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Robert Horner (*président*).

*Membres du Comité présents:* Bill Domm, Douglas Fee, Robert Horner, Derek Lee, Wilton Littlechild et John Nunziata.

*Membre suppléant présent:* Blaine Thacker remplace Gabrielle Bertrand.

*Autre député présent:* Russell MacLellan.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Philip Rosen, analyste principal; Patricia-Diane Begin et Christopher Morris, attachés de recherche.

Le Comité reprend l'étude du rapport et des recommandations de la Commission de 1989 sur le traitement et les avantages des juges (*voir les Procès-verbaux et témoignages du mardi 2 octobre 1990, fascicule n° 43*).



The Committee considered a Draft Report.

Le Comité examine un projet de rapport.

At 1:50 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

À 13 h 50, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Richard Dupuis

*Le greffier du Comité*

*Clerk of the Committee*

Richard Dupuis



[Texte]

**EVIDENCE**

[Recorded by Electronic Apparatus]

Tuesday, October 23, 1990

• 0936

**The Chairman:** I call the meeting to order.

Pursuant to Standing Order 32.(5), Report and Recommendations of the 1989 Commission on Judges Salaries and Benefits, we are very pleased to have with us today Mr. G.W. Poznanski, Chief Actuary for the Government of Canada; and Mr. L.M. Cornelis.

Gentlemen, we are very pleased to have you with us. If you would like to make an opening statement or proceed to questioning, we are at your disposal.

**Mr. G.W. Poznanski (Chief Actuary, Actuarial Services Division, Office of the Superintendent of Financial Institutions):** Thank you, Mr. Chairman. We have prepared an opening statement, which I believe has been distributed to members of the committee. I tried to address in that statement the issues that were communicated to me by the staff of your committee. I hope that has been helpful to the members. I do not think it is necessary for me to go over that statement, but if members so desire, we can go over the various points that are mentioned in that statement. But we are certainly prepared to answer any questions that members of the committee may have on this particular arrangement and the report that was tabled recently.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Poznanski.

We will proceed with questions.

**Mr. MacLellan (Cape Breton—The Sydneys):** To clarify what you have said—and I think very clearly—about the difference between a pension and an annuity, particularly with respect to the judges' annuity and the fact that all payments in and all payments are made to the Consolidated Revenue Fund, there is really not any pension fund per se. Is that correct?

**Mr. Poznanski:** That is correct. In this particular arrangement there was no account to which the contributions of the members or of the government are accredited. The benefits are paid out of the Consolidated Revenue Fund and the contributions from the members and from the government are also credited to that fund.

I did not intend this particular statement to make a distinction between an annuity and a pension. There is no pension fund to support those annuities. But I am not a lawyer, and consequently I do not know what the legal distinction between an annuity and a pension is. To me, as an actuary, this arrangement has the characteristics of a pension plan. As a matter of fact, in the Public Pensions Reporting Act, when it refers to this particular arrangement, it refers to it as a pension plan. Consequently, our evaluation has been done as if this were a pension plan.

[Traduction]

**TÉMOIGNAGES**

[Enregistrement électronique]

Le mardi 23 octobre 1990

**Le président:** La séance est ouverte.

Conformément à l'article 32.(5) du Règlement, nous étudions le rapport et les recommandations de la Commission de 1989 sur le traitement et les avantages des juges. Nous accueillons aujourd'hui monsieur G.W. Poznanski, Actuaire en chef pour le gouvernement du Canada et monsieur L.M. Cornelis.

Messieurs, nous vous souhaitons la bienvenue. Vous pouvez choisir de faire un exposé ou de répondre immédiatement aux questions.

**M. G.W. Poznanski (actuaire en chef, Direction des services actuariels, Bureau du surintendant des institutions financières):** Merci, monsieur le président. Notre exposé, si je ne m'abuse, a déjà été distribué aux membres du comité. J'ai essayé d'y aborder les questions que m'avait signalées le personnel du comité. J'espère qu'il vous sera utile. Je ne pense pas qu'il soit nécessaire que je le lise mais, si les députés le souhaitent, nous pouvons aborder les diverses rubriques qu'il contient. Nous sommes prêts à répondre à vos questions sur ce document-là et sur le rapport qui a été déposé récemment.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Poznanski.

Passons tout de suite aux questions.

**M. MacLellan (Cap-Breton—The Sydneys):** Votre exposé est très clair mais je voudrais quelques précisions concernant la différence entre une pension et une rente, surtout en ce qui concerne la rente des juges et le fait que toutes les cotisations et toutes les prestations passent par le Trésor. Il n'y a pas de caisse de pensions à vrai dire, n'est-ce-pas?

**M. Poznanski:** C'est cela. Dans le cas des juges, on n'a pas prévu de compte pour y verser les cotisations des membres ou du gouvernement. Les prestations sont versées par le Trésor et de la même façon, les cotisations des membres du régime et du gouvernement y sont versées.

J'ai renoncé dans notre exposé à faire la différence entre rentes et pensions. Il n'existe pas de caisse de pensions d'où sont tirées ces rentes. Je ne suis pas avocat et par conséquent je ne sais pas quelle différence on fait en droit entre rentes et pensions. En tant qu'actuaire, les modalités prévues dans le cas des juges me semblent présenter l'aspect d'un régime de pensions. En fait, dans la Loi sur les rapports relatifs aux pensions publiques, quand on parle de ces modalités particulières, on en parle comme d'un régime de pensions. Par conséquent, notre analyse a été faite comme s'il s'agissait d'un régime de pensions.



[Text]

Years ago before the pension benefits standards legislation in the provinces and at the federal level came into existence, there were a number of pension plans that were not prefunded that were being financed on a pay-as-you-go basis. But as I indicated in my opening statement, this type of financing is not permitted, for the reasons I described, since the pension benefits legislation came into existence.

• 0940

**Mr. MacLellan:** Of the annuity or the pension that the judges get, what percentage would be funded when they actually go on a retirement basis?

**Mr. Poznanski:** We have indicated in the report the amount of contributions from the judges and the balance that would have to be provided by the government—

**Mr. MacLellan:** Some 5.7%.

**Mr. Poznanski:** —that would be necessary to fund the plan in accordance with the actuarial principles. I believe the contributions during 1990 should amount to about 23.6%, made up of 5.7% payable by the contributors—that is, 5.7% of the aggregate salaries—and the government contributing 17.9%. We have also indicated that the current cost, on a pay-as-you-go basis that actually is being made in respect of this plan, is about 21.5% of total salaries of judges, so you can see the difference between the total normal cost required under conventional funding and the amounts the government is currently paying together with contributions by the members of this plan. It is not that different.

**Mr. MacLellan:** Let us say the average judge is appointed at age 55. When that judge retires, what percentage of his or her own pension plan would he or she have actually contributed, on an average? Do you have any figure you could give us? It does not have to be exact.

**Mr. Poznanski:** If we look at the cost certificate in the report on page 2, it would seem that the contributors contribute just about one-third of the amount that the government is contributing, so in total it looks like about one-quarter of the total cost that is necessary with respect with the currently accruing benefits.

**Mr. MacLellan:** You have read the committee's report, and it is quite straightforward. The recommendations are on page 37. There are some recommendations that really merely repay expenses, but there are others that are increased costs. Of the total package, other than the expense provisions, what increase would you say we were contributing to the judges by adopting these recommendations?

**Mr. Poznanski:** There are two basic recommendations that I see for increased benefits. They deal with the benefits to the survivors in both cases. If a judge should die during active career there is a proposal for an increase in the amount of survivor benefit, and also there is an increase proposed with respect to benefits to the survivor if a judge dies after having retired. We would think that the cost of those improvements would be in the neighbourhood of about 2% of the total salaries of the judges. It would also involve an additional unfunded liability that might be in the neighbourhood of between \$8 million and \$10 million.

[Translation]

Autrefois, avant que soit adoptée la Loi sur les normes des prestations de pension dans les provinces et au palier fédéral, nombre de régimes de pension existaient sans caisse, suivant un mode de financement par répartition. Comme je l'ai dit dans mon exposé, ce mode de financement est interdit pour les raisons que j'y donne, depuis l'avènement de la Loi sur les normes des prestations de pension.

**M. MacLellan:** Quel pourcentage des pensions ou des rentes touchées par les juges serait capitalisé au moment où ils prennent leur retraite?

**M. Poznanski:** Nous indiquons dans notre rapport la somme des cotisations des juges et le reste devrait être versé par le gouvernement. . .

**M. MacLellan:** C'est 5,7 p. 100 pour les juges.

**M. Poznanski:** ...pour financer le régime suivant des principes d'actuariat. Je pense que les cotisations en 90 devraient s'élever à 23,6 p. 100, réparties entre les cotisants, 5,7 p. 100, c'est-à-dire 5,7 p. 100 du total des traitements, le gouvernement versant 17,9 p. 100 quant à lui. Nous signalons dans notre rapport que le coût suivant le mode de financement par répartition de ce régime, représente 21,5 p. 100 de l'ensemble des traitements des juges, et vous voyez ainsi la différence entre le coût total normal qu'exige un financement classique et les sommes que le gouvernement verse actuellement et qui viennent s'ajouter aux cotisations des adhérents au régime. L'écart n'est pas très grand.

**M. MacLellan:** Disons qu'un juge est nommé en général vers 55 ans. Quand il prend sa retraite, à quel pourcentage de sa pension les cotisations qu'il a versées correspondent-elles en moyenne? Avez-vous des chiffres là-dessus? Vous pouvez nous donner une approximation.

**M. Poznanski:** Dans notre rapport, à la page 2, vous trouverez un certificat de coûts où on constate que les cotisants versent environ un tiers de la part du gouvernement, de sorte que l'on peut dire que cela correspond à environ un quart du coût total des prestations en voie de constitution.

**M. MacLellan:** Vous avez lu le rapport de la Commission Courtois où tout est assez clair. Les recommandations se trouvent à la page 37. Dans certains cas, on recommande de tout simplement rembourser les dépenses, mais dans d'autres cas, les recommandations signifient des débours supplémentaires. Si les recommandations, outre celles qui ont trait aux dépenses, étaient adoptées, quelle augmentation les juges toucheraient au total?

**M. Poznanski:** Deux des recommandations à mon avis préconisent une augmentation des avantages. Il s'agit des prestations aux survivants dans les deux cas. Si un juge meurt en cours de carrière, on propose que le conjoint survivant touche une prestation augmentée, mais on recommande aussi une augmentation des prestations versées au conjoint survivant si le juge meurt à la retraite. Ces deux augmentations selon nous représentent quelque 2 p. 100 du traitement total des juges. Cela représenterait un déficit actuariel supplémentaire de l'ordre de 8 millions de dollars à 10 millions de dollars.



[Texte]

There is also a proposal with respect to a one-time option of receiving an actuarially reduced annuity for a 10-year guaranteed period. That particular recommendation would not involve additional costs of the plan.

**Mr. MacLellan:** That is number 13 in the recommendations.

**Mr. Poznanski:** The last one, yes.

• 0945

**Mr. MacLellan:** You have looked at the annuity, and it would be non-contributory. That is the RAT recommendation. I think you are also familiar with Bill C-52 and the regulations that now restrict the judges from being able to contribute to an RRSP. Do you have a figure that would compare what a judge would gain from having an unfunded pension plan or annuity vis-à-vis not being able to contribute to RRSPs? Have you made a comparison as to a benefit or any kind of advantage?

**Mr. Poznanski:** As I understand it, currently judges appointed after February 16, 1975, contribute 7% to this pension plan. If the plan were to be non-contributory—that is, not requiring any contributions from the members—I would think the total cost of the plan would not change materially, except that the government would have to contribute the full cost. The contributions members make to the pension plan, the 7% for certain members and 1.5% for the others, as I understand it, are deductible for purposes of income tax. I understand that members are currently able to contribute to their RRSPs as if they were self-employed. At the present time, I believe that contribution is \$7,500 per annum maximum. If the pension plan became non-contributory, I suppose there would be no change insofar as the amounts the members can contribute to RRSPs until the new provisions take effect, whereby the amount they can contribute increases periodically up to, I believe, \$15,000 by 1995.

You have alluded to the amendment to the Income Tax Act under which judges would not be allowed the privilege of contributing to the RRSPs except for the amount that will be permitted to anybody, which I believe is now set at \$1,000. I do not know whether I have answered the question you have raised, but it must be remembered that the contributions currently being made to this pension plan are tax deductible.

**Mr. MacLellan:** When you consider what they contribute and what they get back in tax deductions, how much would you say judges are actually contributing to their pension plans each year? What percentage of their salary? Would you have a figure on that?

**Mr. Poznanski:** If a judge is in the 50% income tax bracket, let us say, then the net effect of his contribution to this pension plan would be approximately half of the actual amount of contribution. So if you have someone who is contributing at the rate of 7%, after deducting that contribution from his taxable income, the net cost to the judge would be approximately 3.5% of his or her salary.

[Traduction]

On recommande aussi qu'un juge puisse exercer une seule fois, le choix de toucher pour une période garantie de 10 ans, une pension réduite établie selon des calculs actuariels. Cette recommandation ne signifie pas des coûts supplémentaires pour le régime.

**M. MacLellan:** Il s'agit de la recommandation 13 n'est-ce pas?

**M. Poznanski:** C'est cela, la dernière.

**Mme MacLellan:** Cette rente serait non contributive. C'est la recommandation sur la pension réduite pour une période de dix ans. Vous connaissez aussi, sans doute, les dispositions du projet de loi C-52 et les règlements qui empêchent désormais les juges de cotiser à un REER. Avez-vous calculé comparativement ce que les juges gagneraient à bénéficier d'un régime de pension non contributif plutôt que d'avoir la possibilité de cotiser à un REER? Avez-vous pu déterminer s'ils pouvaient en tirer un avantage quelconque?

**M. Poznanski:** Les juges nommés après le 16 février 1975 versent 7 p. 100 de leur traitement à une caisse de pension. Si le régime était désormais non contributif, aucune cotisation donc de la part des juges, le régime ne coûterait pas beaucoup plus au total, mais le gouvernement devrait financer la totalité du coût. Les cotisations des adhérents au régime de pension, 7 p. 100 pour certains et 1,5 p. 100 pour les autres, peuvent être déduites du revenu imposable. Actuellement, les juges peuvent cotiser à un REER comme s'ils étaient à leur propre compte. La cotisation maximale annuelle est en ce moment de 7,500\$. Si le régime de pension devenait non contributif, les juges pourraient toujours continuer de cotiser, à un REER tant que les nouvelles dispositions de la Loi n'entreraient pas en vigueur, c'est-à-dire tant que ne prendrait pas effet l'augmentation progressive qui portera le total à 15,000\$ en 1995.

Vous avez fait allusion à une éventuelle modification de la Loi de l'impôt qui retirerait aux juges de droit de cotiser à un REER à part, ce qui les ramènerait au même régime que tous les autres employés, une cotisation maximale de 1,000\$. Je ne sais pas si j'ai répondu à votre question mais l'essentiel qu'il ne faut pas oublier, c'est que les cotisations versées actuellement à la caisse de retraite sont déductibles du revenu imposable.

**M. MacLellan:** Prenez les montants cotisés et les déductions d'impôt et dites-moi quelle somme nette les juges versent annuellement à leur régime de pension? Quel pourcentage de leur salaire cela représente-t-il? Avez-vous un chiffre?

**M. Poznanski:** On peut supposer que les juges versent 50 p. 100 de leur salaire en impôt, si bien que le résultat net correspondrait à la moitié des cotisations déboursées. Pour quelqu'un qui verserait 7 p. 100 de son traitement en cotisation, la déduction d'impôt signifierait un coût net d'environ 3,5 p. 100 de son traitement.



[Text]

**Mr. MacLellan:** From the point of view of the salary, we are looking at really putting the judges back supposedly where they would have been on a salary basis had they received their increases as proposed in 1986, I believe. The increases were delayed two years. Is that not correct?

• 0950

**Mr. Poznanski:** I believe that is what the report says.

**Mr. MacLellan:** Is that what we are being asked to contribute here, to make up for those two years, or is there another percentage increase on top of this? I presume there is.

**Mr. Poznanski:** I am not entirely sure I understand the question. The contributions of the members to this pension plan are fixed by statute, and if the salaries of judges are increased beyond the amount we had forecast in our evaluation then the additional cost to the plan arising from the increases in salaries becomes what we refer to as an additional unfunded liability. If this plan were subject to the pension benefits legislation that applies to employer-sponsored pension plans, the employer, or in this case the government, would be required to liquidate that additional unfunded liability over a certain period, but that would not affect the contributions by the members themselves.

**Mr. MacLellan:** So the increase of the judges' salary is an annual thing up to a maximum of 7% in the industrial index. So this one-time, supposedly, increase would be to bring them back to a point where they would have been had we followed honestly the recommendations in 1975. Is that not correct?

**Mr. Poznanski:** I believe you are referring to the level of salaries of the judges.

**Mr. MacLellan:** Yes.

**Mr. Poznanski:** This is of course not an area I would consider myself an expert in; but, yes, I believe the recommendation was to bring the salaries of the judges to a level at which they would have been had the previous recommendations been adopted at the time at which they were recommended to be adopted.

**Mr. MacLellan:** So if we are looking at the changes in the survivor benefits of, say, 2%, we are looking at probably a pension plan benefit of 3.5%, we are looking at an increase in salary of what percentage? Did we have a percentage for that?

**Mr. Poznanski:** I am not familiar with the percentage increases that were recommended by the commission.

**Mr. MacLellan:** I guess it would be fairly easy to figure them out. There should not be any difficulty.

Would you say those three figures together accurately reflect the increase we are asked by this report to recommend?

**Mr. Poznanski:** Yes. The costs of these recommendations would include, of course, the salary increases plus the increased cost of the benefits being recommended. As I had already indicated, there is a cost to the government if the survivor benefits were to be increased as is recommended.

**Mr. MacLellan:** Yes, and the non-contributory nature of the pension plus the increase in salaries.

[Translation]

**M. MacLellan:** Sur le plan du traitement, on envisage de donner aux juges un traitement équivalant à ce qu'il aurait été si on avait retenu l'augmentation recommandée en 1986. On a attendu deux ans avant d'augmenter leur traitement. Est-ce que je me trompe?

**M. Poznanski:** C'est ce que l'on trouve dans le rapport.

**M. MacLellan:** Est-ce que c'est tout ce que l'on réclame ici, une compensation pour ces deux années de retard ou demande-t-on une augmentation supplémentaire? Je suppose que oui.

**M. Poznanski:** Je ne suis pas sûr de bien comprendre votre question. Les cotisations au régime de pension sont fixées par disposition législative et, si le traitement des juges augmente plus que ce que nous prévoyions dans notre évaluation, le supplément de coûts qui correspondra à l'augmentation des traitements deviendra ce que nous appelons un déficit actuariel supplémentaire. La Loi sur les normes des prestations de pension vise les régimes de pension de l'employeur, le gouvernement dans le cas qui nous occupe, et elle exige que l'on élimine ce déficit actuariel supplémentaire au cours d'une période donnée. Toutefois, cela ne changerait rien aux cotisations des cotisants.

**M. MacLellan:** L'augmentation du traitement des juges est donc annuelle et peut atteindre 7 p. 100 de l'indice industriel. Cette augmentation ponctuelle a pour but de les porter au niveau qu'ils auraient atteint si les recommandations de 1975 avaient été concrétisées. Est-ce que je me trompe?

**M. Poznanski:** Vous parlez du traitement des juges, n'est-ce-pas?

**M. MacLellan:** Oui.

**M. Poznanski:** Je ne suis pas expert en la matière. Toutefois, effectivement je pense que la recommandation vise à porter les traitements des juges au niveau qu'ils auraient atteint si les recommandations précédentes avaient été appliquées en temps et lieu.

**M. MacLellan:** Prenez les modifications aux prestations au survivant, 2 p. 100, auxquelles s'ajoute une augmentation probable de 3,5 p. 100 au titre du régime de pension. Quelle sera l'augmentation en pourcentage du traitement des juges? A-t-on fait le calcul?

**M. Poznanski:** Je ne sais pas très bien quelles augmentations en pourcentage ont été recommandées par la Commission.

**M. MacLellan:** Je pense qu'on pourrait facilement la calculer. Cela ne devrait pas être bien difficile.

Diriez-vous que ces trois chiffres expriment avec exactitude l'augmentation de coût que représentent les recommandations de ce rapport?

**M. Poznanski:** Oui. Dans le coût de la concrétisation de ces recommandations, il faut faire intervenir l'augmentation du traitement des juges et l'augmentation de coût que représentent les avantages recommandés. Je l'ai déjà dit, il en coûterait plus cher au gouvernement si les prestations au survivant étaient augmentées comme on le recommande.

**M. MacLellan:** Je vois. Il y a donc le régime de pension non contributif auquel s'ajoute l'augmentation des traitements.



[Texte]

**Mr. Poznanski:** That is correct.

**Mr. Atkinson (St. Catharines):** You indicated that you cannot give us the difference between an annuity and a pension. In this report on page 26, part of the rationale is that there is a difference between annuities and pensions; but as you said, I cannot see the real difference between the two different wordings.

**Mr. Poznanski:** That is correct. As an actuary, to me an annuity is something that is paid out of a pension plan once a person has retired. I tried to look at some definitions of pensions and annuities, and indeed, to an actuary at least, it is very difficult to see a distinction. Perhaps in a legal sense there is a distinction, but I have not really been able to understand what it might be.

• 0955

For instance, I have been given some definitions by our legal advisers. The first one indicated is from a publication *Words and Phrases*, which I believe is used by lawyers. It says:

An annuity or other periodical payment made especially by a government, a company or an employer of labour in consideration of past services or their relinquishment of rights, claims or emoluments.

A number of definitions that I have seen seem to indicate there is not much of a difference in substance between a pension and an annuity.

In another situation, it says that the word "pension" in its usual and natural significance imports a series of periodical payments to a recipient and would not, in its ordinary signification, apply to a single lump-sum payment. One dictionary definition is that a pension is an annuity or other periodical payment made by a person or a body of persons, now especially by a government, a company or an employer of labour.

Address

As you can see, I have not really been able to make a distinction from an actuarial point of view.

**The Chairman:** I wonder, sir, if you would be able to table the definition you have just read for our use at a later date.

**Mr. Poznanski:** Certainly I can do so.

**The Chairman:** Thank you very much.

**Mr. Atkinson:** One definition was interesting: "relinquishment of all emoluments, etc." According to your answers to Mr. MacLellan, from the evidence, if the contributory nature is taken away, then the judges would be free to contribute to an RRSP, which has in effect been taken away by Bill C-52. This would obviously be another benefit on top of the relinquishment of the payment.

**Mr. Poznanski:** I am not an expert in the income tax matter. As I understand the situation, I do not think the change of this pension plan to a non-contributory pension plan would in any way give the right to the judges under the proposed amendments to contribute to RRSPs amounts additional to the minimum amount of \$1,000. The reason for this is that if this arrangement is considered to be a pension plan, there would be a pension adjustment calculated each year, which would give the maximum amount of room that a judge would have to contribute to an RRSP.

[Traduction]

**M. Poznanski:** C'est cela.

**M. Atkinson (St. Catharines):** Vous avez dit ne pas pouvoir expliquer la différence entre une rente et une pension. Dans ce rapport, page 26, on présente un argument fondé sur la différence entre rente et pension. Quant à vous, vous avez dit ne pas y déceler une véritable différence.

**M. Poznanski:** C'est cela. Pour moi, actuaire, une rente est une somme versée par une caisse de pension à quelqu'un qui a pris sa retraite. J'ai essayé de trouver des définitions des termes «pension» et «rente» et j'ai constaté que du point de vue de l'actuaire en tout cas, il était très difficile de faire une différence. Peut-être qu'on peut faire une différence du point de vue juridique, mais elle m'a toujours échappée.

Par exemple, notre contentieux m'a donné certaines définitions. La première est tirée d'un manuel utilisé par les avocats, *Termes et Expressions*. Elle dit à peu près ceci:

Une rente ou un autre versement périodique fait particulièrement par un gouvernement, une société ou un employeur à un employé pour services rendus par le passé ou pour avoir renoncé à ses droits, indemnités ou émoluments.

Vu le nombre de définitions que j'ai consultées, il me semble qu'il n'y a pas beaucoup de différences entre une pension et une rente.

En voici une autre. On dit que le terme «pension» dans son acception normale signifie une série de paiements périodiques à un bénéficiaire et d'habitude, on ne l'emploierait pas pour désigner un paiement forfaitaire unique. Une définition du dictionnaire précise qu'une pension est une rente ou un autre paiement périodique fait à une personne ou à un ensemble de personnes, particulièrement par un gouvernement, une société ou à un employeur qui emploie de la main-d'oeuvre.

Comme vous le voyez, je n'ai pas trouvé de différence d'un point de vue actuariel.

**Le président:** Pourriez-vous déposer la référence de ces définitions que vous venez de lire?

**M. Poznanski:** Volontiers.

**Le président:** Merci beaucoup.

**M. Atkinson:** Une de vos définitions est intéressante: «pour avoir renoncé à tout émoluments, etc.». Si j'interprète une de vos réponses aux questions de monsieur MacLellan, cela signifierait que si le régime de pension des juges devenait non contributif, ceux-ci pourraient désormais cotiser à un REER, droit que leur retirent les dispositions du projet de loi C-52. Manifestement il s'agirait d'un autre avantage, en sus du traitement.

**M. Poznanski:** Je ne suis pas expert en matière fiscale. Toutefois, je ne pense pas que si le régime de pension devenait non contributif, les juges auraient automatiquement le droit, en vertu du projet de loi C-52, de cotiser à un REER un montant supérieur à 1,000\$. Voici pourquoi: si ces modalités sont l'équivalent d'un régime de pension, on ferait un calcul de rajustement tous les ans, qui permettrait de déterminer la somme que les juges auraient la latitude de verser à un REER.



[Text]

As I understand it, the calculation would be done as follows: 18% of a person's salary would be taken into account, and from that amount would be deducted what is called a "pension adjustment", which is calculated as nine times the pension that is deemed to be earned in the year. If that calculation were to be applied to judges, then regardless of whether the plan is contributory or non-contributory, it is likely that they would not have any room other than the \$1,000 to contribute to RRSPs.

**Mr. Atkinson:** I see. This is an important consideration.

**Mr. Poznanski:** I may ask Mr. Cornelis to comment on whether my remarks on that point were accurate.

**Mr. Lou M. Cornelis (Chief, Government Services Division, Office of the Superintendent of Financial Institutions):** Yes, my understanding is that those remarks are correct. I do not believe, if this were considered a pension plan, judges would be able to contribute more than \$1,000 to an RRSP based on the salaries they are receiving.

**Mr. Atkinson:** Would it be a judicial determination, though, as to whether it is in this sense? Would it have to be decided by a court or is it clear to you?

• 1000

**Mr. Poznanski:** As I indicated, I am not a lawyer, but from a point of view of an actuary this arrangement has the characteristics of a pension plan.

**Mr. Lee (Scarborough—Rouge River):** I would like to probe your broader experience as chief actuary and inquire about—

**The Chairman:** MPs' pensions.

**Mr. Lee:** It is broader than that, Mr. Chairman. I am searching for an average level of contribution by a government employee to a pension or an annuity income security after retirement. You have broad experience in government and I wonder whether you might be able to provide us with figures that would reflect what an average government employee would contribute towards income security following his or her period of employment.

**Mr. Poznanski:** I have information that comes from a publication of Statistics Canada. If we look at the public sector, which includes not just the federal government but provincial governments and municipalities, more than 70% of pension plan members contribute 7% or more of their pay toward their benefits. In the private sector only 2% contribute that much to their pensions. About 45% of members of contributory pension plans in the private sector contribute between 5% and 6% of their salary to their pension benefits.

**Mr. Lee:** In the matter of judge's annuities I can see two streams of thought. One is that a judge should be entitled to the annuity as a direct result of his or her appointment as a judge. In other words, the annuity and right to income after retirement is an entitlement earned simply because they accept the position of a judgeship. That premise is related to the existence in the western world of a tradition where judges frequently have salaries for life. In Canada we have

[Translation]

Voici comment on ferait le calcul: on calculerait 18 p. 100 du traitement du juge et de cette somme on soustrairait ce qu'on appelle un «rajustement de pension», qui correspond à neuf fois la pension que l'on présume avoir été gagnée en une année. Dans le cas des juges, que le régime soit contributif ou non, il est très probable que le résultat de cette opération ne leur laisse que la possibilité de verser 1,000\$ à un REER.

**Mr. Atkinson:** Je vois. C'est un point important.

**Mr. Poznanski:** Je voudrais que monsieur Cornelis confirme si ce que j'ai dit est exact.

**Mr. Lou M. Cornelis (chef, direction des services gouvernementaux, bureau du Surintendant des institutions financières):** Je pense que oui. Si ces modalités sont l'équivalent d'un régime de pension, les juges ne pourraient pas verser plus de 1,000\$ à un REER, vu les traitements qu'ils touchent.

**Mr. Atkinson:** Faudrait-il faire appel à un juge pour cette interprétation? Faudrait-il qu'un tribunal se prononce ou les choses sont-elles déjà assez claires.

**Mr. Poznanski:** Je vous l'ai déjà dit, je ne suis pas avocat. Pour un actuaire, ces modalités offrent toutes les particularités d'un régime de pension.

**Mr. Lee (Scarborough—Rouge River):** Je fais appel à votre expérience d'actuaire en chef pour vous demander. . .

**Le président:** Des renseignements au sujet des pensions des députés.

**Mr. Lee:** Ma question est plus générale que cela, monsieur le président. Je voudrais savoir quel est le montant de cotisations payé en moyenne par un fonctionnaire à une caisse de retraite ou à un régime de pension pour sa retraite. Vous connaissez bien le gouvernement et je me demandais si vous pouviez nous donner des chiffres sur la somme qu'un fonctionnaire verse en moyenne pour s'assurer un revenu à la retraite.

**Mr. Poznanski:** Les données que j'ai viennent de Statistique Canada. Dans le secteur public, qui englobe non seulement le gouvernement fédéral mais les gouvernements provinciaux et les administrations municipales, plus de 70 p. 100 des cotisants versent 7 p. 100 ou plus de leurs traitements à une caisse de retraite. Dans le secteur privé, seulement 2 p. 100 versent autant à un régime de pension. Dans le secteur privé, environ 45 p. 100 des cotisants à un régime contributif versent entre 5 p. 100 et 6 p. 100 de leurs traitements à un régime de pension.

**Mr. Lee:** Concernant les rentes des juges, il y a deux écoles de pensée. D'une part, on dit qu'un juge devrait avoir droit à une rente du simple fait qu'il a été nommé juge. En d'autres termes, la rente et le revenu au moment de la retraite seraient un droit tout simplement parce qu'ils ont accepté des fonctions de juge. C'est parce que dans le monde occidental il est fréquent de constater que les juges touchent leurs traitements à vie. Au Canada, nous n'avons pas retenu



[Texte]

abandoned the salary for life principle in favour of an annuity for life. Are you aware of any other employees in the federal government who might have this right to income security merely because they accept a position?

**Mr. Poznanski:** I am not aware of any group entitled to benefits simply because they accept a position, even MPs. I believe an MP has to serve a certain number of years before he or she is entitled to an annuity or a pension when that person leaves Parliament.

From an actuarial point of view, we have always taken the position that these pensions are accrued over the years of service. In the case of MPs, they accrue over the period of service in Parliament. In the case of judges, we assume these pensions accrue over the period of time from when they are appointed until they retire and receive the annuity.

**Mr. Lee:** I am not suggesting that judges should or should not have this entitlement. That question will remain unanswered.

• 1005

You are not aware, then, of any other class of employee in government that has an earned annuity or pension without contribution?

**Mr. Poznanski:** I understand your question. You are speaking of whether there are any groups that have non-contributory pensions?

**Mr. Lee:** Yes.

**Mr. Poznanski:** I believe that in the public sector, at least, the large number of persons in pension plans are required to contribute. I am unaware of any groups at the federal level that receive non-contributory pensions.

**Mr. Lee:** The government appears to have made a decision in 1975 to require contributions by judges to their income security. Is it your view, given your experience, that the plan, the program of self-contribution that was imposed at that time, is consistent with other contributory pension and annuity arrangements the government has existing now? Perhaps I should have asked: do you see it as being in any way inconsistent or unfair relative to the other income security programs the government has in existence now for its employees?

**Mr. Poznanski:** As you probably know, civil servants contribute to their pension plan at the rate of 7.5% of their salaries. MPs contribute at a rate higher than that; I believe it is 10%. So in the purely monetary sense, in the sense of this arrangement being not dissimilar from other contributory pension plans, I would say that a contribution of 7%, which applies to judges appointed after February 16, 1975, does not seem to be out of line with the contributory rates that other federal employees or MPs have to pay to their pension arrangements.

**Mr. Lee:** I have one final question, which you may not be able to answer because it is a big, basket type of question. What I am searching for is the journalists' headliner here in terms of what has been recommended for judges. Have you

[Traduction]

cette notion de traitement à vie mais nous avons plutôt choisi un régime de rentes viagères. Y a-t-il d'autres fonctionnaires fédéraux qui auraient ainsi droit à un revenu garanti tout simplement parce qu'ils acceptent certaines fonctions?

**M. Poznanski:** À ce que je sache, aucune autre catégorie n'a droit à des avantages du simple fait d'avoir accepté des fonctions, même pas les députés. Les députés doivent avoir servi un certain nombre d'années qui ouvrent droit à une rente ou à une pension au moment où ils quittent le Parlement.

D'un point de vue actuariel, on a toujours dit qu'il s'agissait de prestations en voie de constitution pendant les années de service. Dans le cas des députés, il faut un certain nombre d'années de service au Parlement. Dans le cas des juges, on suppose que ces prestations se constituent entre le moment où ils sont nommés et le moment où il prennent leur retraite et touchent une rente.

**M. Lee:** Je n'essaie pas de déterminer si les juges devraient jouir de ce privilège ou non. La question demeurera sans réponse.

Ainsi, vous ne connaissez pas d'autres catégories de fonctionnaires qui aient une rente ou une pension acquise sans verser de cotisations?

**M. Poznanski:** Je comprends votre question. Vous voulez savoir si d'autres groupes d'employés ont des pensions non contributives?

**M. Lee:** Oui.

**M. Poznanski:** Je crois que dans le secteur public, à tout le moins, la grande majorité des employés, sont tenus de contribuer à un régime de pension. A ma connaissance, il n'y a aucun groupe d'employés au niveau fédéral qui reçoive une pension non contributive.

**M. Lee:** Le gouvernement semble avoir décidé en 1975 d'exiger que les juges versent des cotisations au titre de leur sécurité de revenu. Étant donné l'expérience que vous avez dans ce domaine, pouvez-vous nous dire si, à votre avis, le régime d'auto-cotisation imposé à l'époque équivaut aux autres régimes de pension contributifs ou aux accords de versements de rentes qui existent maintenant au niveau fédéral? Je devrais plutôt reformuler ma question: estimez-vous que ce régime est injuste ou non conforme aux autres programmes de sécurité du revenu mis en place par le gouvernement pour le compte de ses employés?

**M. Poznanski:** Comme vous le savez sans doute, les fonctionnaires versent à leur régime de pension 7,5 p. 100 de leur salaire. Le taux de cotisation des députés est plus élevé que cela; il est je crois de 10 p. 100. Ainsi, en termes purement monétaires, cet arrangement ne diffère pas sensiblement des autres régimes de pension contributifs et je dirais que le taux de cotisation de 7 p. 100, qui s'applique aux juges nommés après le 16 février 1975, est tout à fait comparable au taux de cotisation des autres fonctionnaires fédéraux et des députés.

**M. Lee:** J'aurais une dernière question à laquelle vous ne pourrez peut-être pas répondre puisqu'elle englobe beaucoup de choses. J'essaie de voir quelle manchette les journalistes prépareront compte tenu du traitement



[Text]

reviewed the recommendations closely enough to be able to tell us what percentage of increase in salary benefits, etc., would be seen to be accruing to judges now, this year, if this report were adopted as is? What is the headline in *The Globe and Mail*? Is it a 6% increase? Is it 8%? Is it 2%?

**Mr. Poznanski:** I would say, in a very simple fashion, that the majority of judges contributed 7%. But because this is a deductible contribution, let us assume for the sake of simplicity that the net cost to the judges is 3.5% of their salary. If the plan were to become non-contributory, then the net increase in salary to judges would be approximately 3.5% as a result of the recommendation that this plan be non-contributory.

**Mr. Lee:** Thank you. I was actually searching for a broader figure based on all the recommendations of the report. Has anyone added that up?

**Mr. Poznanski:** We can certainly add it up and provide this to the committee. Increases are recommended with respect to salaries proper. Improvements are recommended with respect to plan provisions, the survivor benefits. Indeed, we can try to indicate what the cost of all those improvements would be.

• 1010

**The Chairman:** How soon could we have that, sir?

**Mr. Poznanski:** We could probably have it by tomorrow afternoon.

**The Chairman:** Thank you.

**Mr. Lee:** I do not want my remarks to be construed as being niggardly. Our judges are entitled to be well paid and fairly paid. I just wanted to get a handle on the numbers.

**The Chairman:** Spoken like someone who might want to go back into practice some day.

**Mme Jacques (Mercier):** À la page 3 de votre rapport, vous dites:

...selon le certificat de coût, les participants cotisent actuellement 5,7 p. 100 du total des traitements. . .

Actuellement, quel est le pourcentage des contributions des juges au régime de pension?

**M. Poznanski:** Les juges qui ont été nommés avant le 17 février 1975 contribuent 1.5 p. 100 de leur salaire. Les juges qui ont été nommés après cette date contribuent au taux de 7 p. 100. Donc, pour l'ensemble des juges, la contribution est de 5.7 p. 100 de la totalité de leurs salaires.

**Mme Jacques:** Vous avez dit que normalement, les contributions des gens à des régimes de pension de retraite privés sont de 5 à 6 p. 100.

**M. Poznanski:** Les contributions sont assez élevées, surtout dans le secteur public.

**Mme Jacques:** Connaissez-vous certains groupes de gens qui n'ont pas à payer de cotisations à un régime de pension et qui reçoivent une pension? Vous avez parlé tout à l'heure de *non-contributory pension*. Je pense qu'au niveau fédéral, il n'existe pas de tels groupes.

[Translation]

recommandé pour les juges. Avez-vous examiné assez attentivement les recommandations pour nous dire quel pourcentage d'augmentation des avantages salariaux serait accordé aux juges cette année, si ce rapport est adopté tel quel? Quel sera la manchette du *Globe and Mail*? Est-ce une augmentation de 6 p. 100? De 8 p. 100? De 2 p. 100?

**M. Poznanski:** Je me contenterai de dire que la majorité des juges ont cotisé à 7 p. 100. Comme il s'agit d'une cotisation déductible, supposons pour des raisons de simplicité, que le coût net pour les juges équivaut à 3,5 p. 100 de leur rémunération. Si le régime cessait d'être contributif, l'augmentation salariale nette des juges serait d'environ 3,5 p. 100.

**M. Lee:** Merci. J'espérais un chiffre plus global qui tiendrait compte de toutes les recommandations du rapport. Quelqu'un a-t-il fait le total?

**M. Poznanski:** Nous pouvons certainement faire le total et le communiquer au comité. Des augmentations sont recommandées au titre du traitement comme tel. Des améliorations sont aussi recommandées à l'égard du régime de pension et des prestations du survivant. Nous pouvons tenter de calculer le coût global de toutes ces améliorations.

**Le président:** Quand pouvons-nous espérer obtenir ce renseignement?

**M. Poznanski:** Nous pourrions sans doute vous le faire parvenir dès demain après-midi.

**Le président:** Merci.

**M. Lee:** Je ne voudrais pas donner l'impression d'être mesquin. Nos juges ont droit à une rémunération adéquate et équitable. Je voulais tout simplement voir un ordre de grandeur.

**Le président:** Ainsi parlerait quelqu'un qui songerait à reprendre un jour du service.

**Mrs. Jacques (Mercier):** On page 4 of your report, you state:

...the cost certificate shows that the contributors pay, in the aggregate, 5.7% of total salaries. . .

At the present time, what percentage of their salaries do judges pay into the pension plan?

**Mr. Poznanski:** Judges appointed before February 17th 1975 contribute 1.5% of their salary. Judges appointed after that date contribute 7%. Thus, the average for all judges, is 5.7% of total salaries.

**Mrs. Jacques:** You have said that, normally, contributions' rates to private pension plans vary between 5% and 6%.

**Mr. Poznanski:** Contributions are rather high, especially in the public sector.

**Mrs. Jacques:** Do you know of any group that receives pension benefits without having to contribute to a pension plan? You spoke earlier of *non-contributory pension*: I believe there are no such groups at the federal level.



[Texte]

**M. Poznanski:** Je pense qu'au niveau fédéral, tous les employés qui ont des régimes de pension de retraite contribuent. Dans le secteur privé, il y a un certain nombre de régimes qui ne sont pas contributifs; les employés ne paient pas de cotisation. Jusqu'à il y a quelques années, il y avait une tendance voulant que les régimes deviennent non contributifs, mais cette tendance s'est arrêtée. Je peux vous donner la proportion des gens du secteur privé et du secteur public qui ne contribuent pas à un régime de pension. Dans le secteur public, moins de 5 p. 100 des régimes sont non contributifs; 95 p. 100 des régimes sont contributifs. Quand je parle du secteur public, je ne parle pas uniquement du gouvernement fédéral, mais aussi des gouvernements provinciaux, municipaux, etc.

Par exemple, dans le secteur public, presque 100 p. 100 des employés ont des régimes exigeant des contributions des employés. Moins de 0.5 p. 100 des employés ont des régimes n'exigeant pas de contributions.

Dans le secteur privé, environ 48 p. 100 des régimes sont non contributifs. Par contre, dans le secteur privé, environ 54 p. 100 des membres ont des régimes non contributifs.

**Mme Jacques:** Dans le rapport Courtois, on recommande l'élimination des cotisations des juges au titre des pensions. Qu'en pensez-vous?

• 1015

**M. Poznanski:** C'est une question politique. Naturellement, je ne peux pas me prononcer là-dessus. Comme je le disais, dans le secteur public, la grande majorité des régimes sont contributifs et la presque totalité des membres ont des régimes contributifs.

**Mme Jacques:** Soit 95 p. 100, comme vous l'avez dit tout à l'heure.

**M. Poznanski:** Environ 99.6 p. 100 des membres du secteur public ont des régimes contributifs.

**Mme Jacques:** Donc, ce serait un cas d'exception si on acceptait cette recommandation-là.

**M. Poznanski:** C'est juste.

**The Chairman:** I wonder, Mr. Poznanski, if you could give us examples of private sector plans that are non-contributory.

**Mr. Poznanski:** Certainly. I would say as a very general statement that pension plans that are non-contributory would not have as high a level of benefits as pension plans that are contributory.

We can certainly give you examples of situations where there are no contributions required from the employees and indicate what kinds of benefits are provided by those plans. As I am sure members of the committee are aware, there are basically two principal types of pension plans: pension plans that define the benefits, and pension plans that define contributions. I assume members of the committee would be interested in comparing defined benefit plans that are non-contributory with the defined benefit plans that are contributory.

**The Chairman:** That is correct. Will you supply us with some of those?

[Traduction]

**Mr. Poznanski:** I think that all federal pension plans are contributory. In the private sector, there are a certain number of plans which are non-contributory; employees do not pay any contribution. Until a few years ago, the tendency was to set up non-contributory plans but this trend has been stopped. I can give you the percentage of private sector and public sector employees who do not contribute to a pension plan. In the public sector, less than 5% of plans are non-contributory; 95% of the plans are contributory. When I say public sector, I include not only the federal government but also provincial, municipal governments, etc.

For example, in the public sector, virtually all employees are covered by plans to which they must contribute. Less than 0.5% of employees are covered by non-contributory plans.

By contrast, in the private sector, some 48% of plans are non-contributory and close to 54% of employees are covered by non-contributory plans.

**Mrs. Jacques:** The Courtois report recommends that pension plans for judges become non-contributory. How do you feel about that?

**Mr. Poznanski:** This is a political question. Of course, I cannot comment on this. As I was saying, in the public sector the great majority of plans are contributory and nearly all members have contributory plans.

**Mrs. Jacques:** Ninety-five per cent, as you indicated earlier.

**Mr. Poznanski:** Close to 99.6% of public sector members have contributory plans.

**Mrs. Jacques:** Accepting this recommendation would create an exception, then, would it not?

**Mr. Poznanski:** Yes.

**Le président:** Monsieur Pozanski, pourriez-vous nous donner des exemples de régimes non contributifs dans le secteur privé?

**M. Poznanski:** Volontiers. Je dirai d'abord que les régimes de pension non contributifs n'offrent pas de prestations aussi généreuses que les autres.

Nous pouvons vous donner des exemples de régimes non contributifs ainsi que les prestations qu'ils offrent. Comme les membres du comité le savent sans doute, il y a deux grandes catégories de régimes de retraite: à prestations déterminées et à contributions déterminées. J'imagine que vous voudrez comparer les régimes à prestations déterminées de type non contributif aux régimes à prestations déterminées de type contributif.

**Le président:** Oui. Pourriez-vous nous donner ces renseignements?



[Text]

**Mr. Poznanski:** We will be happy to provide you with information showing the rates of benefit on average for contributory plans and also the range of benefits for non-contributory pension plans.

**The Chairman:** This is all within the private sector.

**Mr. Poznanski:** Yes.

**The Chairman:** Are there other questions? If there are no other questions, might I ask one question not pertinent to this? Have you seen the television ads put on by the National Citizens' Coalition with pigs in the trough and so on, comparing them to MPs' pension plans?

**Mr. Poznanski:** No, I have not seen those ads.

**The Chairman:** You have heard of them, I take it.

**Mr. Poznanski:** You have just mentioned them to me; yes, I have heard of them.

**The Chairman:** Do you feel they are fair, based on your knowledge of plans?

**Mr. Poznanski:** Obviously a career as an MP is different from an employment career. I think it is fair to say that the pension plan for Members of Parliament reflects that situation.

Obviously because of the uncertainty of tenure as an MP, the benefit structure is quite different, and the accrual of benefits is quite different from what would be permitted, I believe, under income tax rules or under the pension benefits legislation. Not being a politician, I do not think I should offer any further views.

**Mr. Thacker (Lethbridge):** Mr. Chairman, would you permit me to ask one question? At the moment, are the judges able to deduct an RRSP from their salary of up to \$7,500 in addition to the deduction of their 7%?

**Mr. Poznanski:** I believe they are. They will be losing this opportunity to contribute to RRSPs beginning in 1991. As I mentioned earlier, I am not a tax expert and I am not 100% sure of what I am saying, but I am pretty sure this is the case. Perhaps Mr. Cornelis has a comment on it.

**Mr. Cornelis:** That is my understanding of the situation also.

**Mr. MacLellan:** Mr. Chairman, on another matter, on this Parliament of Canada Act, I do not think that is a justice question, although it is a legal question, in that Members of Parliament are going to be treated differently by the RCMP than other citizens. Is that not correct? Is there not a provision in this that is—a 30-day waiting period?

• 1020

**The Chairman:** There is a provision that the RCMP go to the Board of Internal Economy.

**Mr. MacLellan:** I have an objection that members are being treated differently from ordinary citizens.

**The Chairman:** As far as our witnesses are concerned, we can excuse our witnesses.

Thank you very, very much, Mr. Poznanski and Mr. Cornelis, for coming here and trying to explain to us the situation with regard to judges' annuities. We hope we can come up with the right answers with the help of your testimony.

[Translation]

**M. Poznanski:** Nous vous indiquerons quelles sont les prestations moyennes des régimes contributifs et non contributifs.

**Le président:** Tous du secteur privé?

**M. Poznanski:** Oui.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions? Dans ce cas, je voudrais en poser une qui porte sur un autre sujet. Avez-vous vu à la télé l'annonce de la *National Citizens' Coalition* qui montrait des cochons en train de s'empiffrer à titre de comparaison avec les députés et leur régime de pension?

**M. Poznanski:** Non, je n'ai pas vu ces annonces.

**Le président:** Vous en avez entendu parler, j'imagine.

**M. Poznanski:** Vous venez de m'en parler. Je suis donc au courant.

**Le président:** C'est une comparaison juste d'après vous, d'après votre connaissance des régimes?

**M. Poznanski:** Il est bien clair que la carrière du député est unique en son genre. Son régime de retraite en est le reflet.

Vu la précarité de sa charge, le barème des prestations est tout à fait différent et celles-ci s'accumulent d'une façon toute différente de ce qui est autorisé en vertu des règlements fiscaux ou des lois sur les régimes de retraite. N'étant pas homme politique, il ne m'appartient pas je crois que me prononcer davantage.

**M. Thacker (Lethbridge):** Monsieur le président, me laisserez-vous poser une autre question? À l'heure actuelle, les juges sont-ils autorisés à déduire un REER de leur traitement jusqu'à concurrence de 7,500\$ en sus de la déduction de 7 p. 100?

**M. Poznanski:** Je pense que oui. Cette possibilité ne leur sera plus offerte à partir de 1991. Comme je l'ai dit, je ne suis pas fiscaliste et je ne suis pas sûr à 100 p. 100 de ce que j'ai dit, mais j'en suis à peu près certain. Peut-être M. Cornelis pourra-t-il dire quelque chose là-dessus.

**M. Cornelis:** Je pense moi aussi que c'est le cas.

**M. MacLellan:** Monsieur le président, en ce qui concerne la Loi sur le Parlement du Canada, je ne pense pas qu'il s'agisse d'une question qui relève du Comité de la justice, bien qu'il s'agisse d'une question juridique, en ce sens que les députés vont être traités différemment des autres citoyens par la GRC. Est-ce que ce n'est pas le cas? Une disposition ne prescrit-elle pas une période d'attente de 30 jours?

**Le président:** Une dispositions prescrit que la GRC doit s'adresser au Bureau de la régie interne.

**M. MacLellan:** Je m'oppose à ce que les députés soient traités différemment des citoyens ordinaires.

**Le président:** Je ne retiendrai pas davantage les témoins.

Merci beaucoup monsieur Poznanski et monsieur Cornelis d'être venus nous expliquer la situation concernant la pension des juges. Nous arriverons j'espère aux bonnes conclusions grâce à votre témoignage.



[Texte]

**Mr. MacLellan:** I wondered if there was going to be some time for us to discuss that. Maybe we do not want to get into it as a committee. Maybe we are prepared to leave it with the Board of Internal Economy. But it is not necessarily something we have to talk about today.

**The Chairman:** We could leave that to a steering committee meeting, which we would call very soon. Possibly we could discuss whether or not we want to proceed with something along those lines. Would that be suitable to you?

**Mr. MacLellan:** That is fine. Yes, sir.

**The Chairman:** When would be a good time for a steering committee meeting? We were expecting the Oka situation to be referred to this committee, and apparently, according to what happened yesterday, it is not going to be referred to this committee; it is going to go to aboriginal affairs. So that leaves us open, after we finish with our gating provisions, for some in-depth studies or whatever. Or if we should be moving towards Bill C-79, the amendments to the Parliament of Canada Act, we have to do that fairly soon for the simple reason that this may come back to the House within two or three weeks. If so, we would want to have some discussion on it before then.

**Mr. Lee:** I want to comment on the review of the Oka events by the Standing Committee on Aboriginal Affairs. In consenting to the motion yesterday, the government indicated it was simply acquiescing in letting a committee do something it wanted to do. I understand that; it makes sense.

There are elements of the Oka situation that bear more directly on this committee's mandate than on other committees of the House. I am not so sure this committee ought to assume there are no aspects of the Oka situation that need to be looked at. Among them are the way the federal policing agency—that would be the RCMP and to some degree, although we are not very clear on it, CSIS—played a role. Perhaps the most important is how those who will be charged with offences in connection with that whole series of events will be treated by the justice system, how they will be prosecuted. I am not saying there is, but there may well be an item there that requires scrutiny by a committee that is supposed to have an interest, a mandate, and some skills in that area.

I would like to hear that the steering committee would at least canvass the issue. Perhaps the chairman would want to have an informal discussion with the chairman of the aboriginal affairs committee, Mr. Hughes, to ascertain whether or not this committee should or might have a role in looking at any of those issues in the near future.

**The Chairman:** I tend to agree with you, Derek. However, I certainly do not want to get into duplication—

• 1025

**Mr. Lee:** I agree.

**The Chairman:** If this committee is going to do any part of the study, there have to be clear lines regarding what we are looking into compared with what they are looking into. It also means, if it is studied by two different committees,

[Traduction]

**M. MacLellan:** Je me demandais si nous aurions le temps d'en discuter. Nous ne voulons peut-être pas nous lancer dans cette discussion en comité. Il vaut peut-être mieux en laisser la responsabilité à la régie interne. Quoi qu'il en soit, il n'est pas nécessaire d'en discuter aujourd'hui.

**Le président:** Nous pourrions laisser le soin d'en discuter au comité directeur qui pourrait être convoqué très prochainement. Nous pourrions voir si nous voulons nous engager dans cette voie. Cela vous conviendrait-il?

**M. MacLellan:** Tout à fait.

**Le président:** Quel serait le bon moment d'obtenir une réunion du comité directeur? Nous nous attendions à ce que l'affaire d'Oka nous soit confiée, mais si j'en juge d'après ce qui s'est produit hier ce ne sera pas le cas. C'est le comité des affaires autochtones qui s'en chargera. Après que nous en aurons terminé avec les dispositions sur le blocage, il nous sera loisible d'entreprendre des études en profondeur ou d'aborder d'autres sujets. Par contre, si nous passons à l'étude du projet de loi C-79, les modifications à la Loi sur le Parlement du Canada, il faudra s'y prendre sans tarder ne serait-ce que parce que la Chambre peut en être saisie d'ici deux ou trois semaines. Auquel cas, nous voudrions en discuter au préalable.

**M. Lee:** Je voudrais revenir sur l'examen de l'affaire d'Oka par le Comité permanent des affaires autochtones. En faisant sienna la motion hier, le gouvernement a indiqué qu'il acceptait simplement de laisser un comité entreprendre les travaux qu'il souhaitait entreprendre. C'est une chose que je comprends, cela a du sens.

Il y a des aspects de l'affaire d'Oka qui touchent plus directement le mandat de notre comité que celui d'autres comités de la Chambre. Je ne suis pas convaincu que notre comité soit en droit de croire que l'affaire d'Oka n'a pas d'autres facettes qui méritent d'être examinées. Je pense au rôle de la police fédérale, c'est-à-dire la GRC et dans une certaine mesure, même si c'est vague, du SCRS. La question la plus importante peut-être est celle de savoir comment l'appareil judiciaire traitera les accusés. C'est une question qui justifie peut-être une étude par un comité censé être mandaté et spécialisé dans le domaine.

J'aimerais à tout le moins que le comité directeur y réfléchisse. Le président pourrait peut-être avoir un entretien avec le président du Comité des affaires autochtones, M. Hughes, pour déterminer si notre comité à nous devrait ou pourrait jouer un rôle prochainement dans l'examen de ces questions.

**Le président:** Je suis plutôt de votre avis, Derek. Par contre, je ne veux pas qu'il y ait double emploi. . .

**M. Lee:** Je suis d'accord.

**Le président:** Si le comité se charge d'une partie de l'étude, il faudra bien se départager la tâche. Si deux comités s'en chargent, il faudra aussi faire comparaître les mêmes témoins à deux reprises, ce qu'il faut éviter à cause du coût.



**[Text]**

bringing the same witnesses back on two different occasions. This is something we would like to avoid because of the increased expense. If the meetings could be arranged so that the witnesses would go and discuss one aspect at the aboriginal affairs committee and another aspect here, that is fine too, but I can assure you that the steering committee will definitely look into that and I will give you a commitment to speak to Mr. Hughes to see what he thinks.

You must remember that the NDP entertained a motion to move it to aboriginal affairs, and then the Liberal Party moved a motion to move it to aboriginal affairs, so it obviously was felt that we did not have the whole role. I feel we have some role. Does anyone else have a feeling on that? Since the committee is still in session and we are sitting as a subcommittee, does anyone have any feelings about Bill C-79 that you would like to discuss, at a later date?

**Mr. Domm (Peterborough):** Before you adjourn, I have one request dealing with judges' remuneration.

**The Chairman:** Then we will leave it that these things will be referred to a steering committee in the very near future. Is that all right?

**Some hon. members:** Agreed.

**Mr. Domm:** In trying to prepare ourselves for responses to the public once we announce our intent on this plan of the judges' recommendations for increases and adjustments, I would like to have a sheet of paper. On the left side I would like it to show what is now the situation by category, and on the right side parallel to it, what would be the position if we passed the recommendations without change. I think something in layman's terms that can be discussed with constituents will be very important.

This issue is important to have the political answers for constituents on the recommendations of this committee. If our people assigned to this committee could do that for me and for other members of this committee, if they are interested, I would appreciate it.

**The Chairman:** I think that can be arranged. You know we have a lunch meeting at 12.30 p.m. tomorrow. Is that correct?

**The Clerk:** Yes.

**The Chairman:** Where is that?

**The Clerk:** In room 209. I had to change the whole—

**The Chairman:** Oh, we are in room 209 tomorrow at 12.30 p.m. Lunch will be served. A sumptuous repast will be served there.

**Mr. MacLellan:** What is this?

**The Chairman:** This is on the same situation. This is to give instructions for the draft report. We would like to have that which Mr. Domm has requested for that meeting tomorrow. Is that possible?

**Mr. P. Rosen (Researcher, Library of Parliament):** We will do our best.

**The Chairman:** If you read the top of page 10 of the Courtois report, it states:

**[Translation]**

Ce serait bien aussi si les séances étaient organisées de sorte que les témoins traitent d'un aspect de l'affaire au comité des affaires autochtones et d'un autre ici. Quoi qu'il en soit, je vous assure que le comité directeur étudiera la question et j'en parlerai avec M. Hughes pour lui demander son avis.

Il faut se souvenir que le NPD a songé à déposer une motion pour déferer la question aux affaires autochtones, puis le Parti libéral a proposé une motion pour que cela soit fait. Il était donc bien évident que la responsabilité de la chose ne nous revenait pas en entier. Nous avons cependant un rôle à jouer. Quelqu'un a-t-il un avis sur la question? Puisque le comité siège toujours en tant que sous-comité, quelqu'un a-t-il un avis à donner à propos du projet de loi C-79, maintenant ou plus tard?

**M. Domm (Peterborough):** Avant que vous ne leviez la séance, j'ai une demande à formuler à propos du traitement des juges.

**Le président:** Dans ce cas, la question sera renvoyée au comité directeur prochainement. Cela vous va?

**Des voix:** D'accord.

**M. Domm:** Pour nous préparer à répondre à la population au moment où nous annoncerons nos intentions au sujet des recommandations d'augmentation du traitement des juges, j'aimerais obtenir un document qui indiquerait quelle est la situation actuelle par catégorie en regard de la situation qui découlerait des recommandations adoptées telles quelles. Je voudrais quelque chose en termes simples qui puisse être débattu avec nos électeurs. Ça me semble important.

Il faut avoir des réponses à donner à nos électeurs à propos des recommandations du comité. Je serai reconnaissant au personnel de recherche de préparer un document comme celui-là pour moi et les autres membres.

**Le président:** Je pense que cela peut se faire. Nous avons un déjeuner de travail à 12h30 demain, n'est-ce pas?

**Le greffier:** Oui.

**Le président:** Où?

**Le greffier:** À la salle 209. J'ai dû changer. . .

**Le président:** Oh, je vois que nous serons à la salle 209 demain à 12h30. Le déjeuner sera servi. Un somptueux banquet nous sera servi.

**M. MacLellan:** Et ceci, qu'est-ce que c'est?

**Le président:** Cela porte sur le même sujet. Il s'agit d'instructions pour le projet de rapport. Nous voudrions obtenir ce que M. Domm a demandé pour la réunion de demain. Est-ce que c'est possible?

**M. P. Rosen (documentaliste, bibliothèque du Parlement):** Nous ferons de notre mieux.

**Le président:** Voici ce que dit le rapport Courtois à la page 10.



[Texte]

The present salary of \$133,800, which became effective on April 1, 1989, is \$8,200 below 1975 equivalence, which would be achieved at an April 1, 1989 salary level of \$142,000.

They have asked for \$142,000 to bring them up to the 1975 equivalence, to catch them up. No problem.

**Mr. Domm:** Well, not necessarily "no problem".

**The Chairman:** All right, no problem if you take that by itself. But then on top of that they ask for so many other things. They ask for a 3.5% windfall in the payment, which amounts to about \$5,000 extra in the payment into their annuities. For all these things, as Bill says, if we have a list of them, we will be able to ascertain just what the amount of these changes do mean. I think we will be surprised at just how much it is.

• 1030

**Mr. Domm:** Mr. Chairman, I think your point about what position they would be in today if they had received the proposals a decade ago is a very valid point to be made in rationale and placed on the table by them to sell the need for an adjustment. It does not help us then, because if we ever tried to do what the recommendations were for salaries of Members of Parliament a decade ago and tried to apply them with all the benefits that were adjusted at that time and since, there would be a civil revolution.

I do not think it always follows that the recommendations are the rationale for bringing us up to date. There must have been some reason why they were not approved many years ago. We should not assume they should have been approved.

**Mr. Thacker:** Mr. Chairman, do we have data on the numbers of judges who are paying the 1.5% compared with the 7% now?

**The Chairman:** Yes, we do. It was a question at an earlier meeting. It is about 25%.

**Mr. Thacker:** It is an important distinction.

**The Chairman:** Yes. As I have said before, any change like this works itself through the system in time.

If there is nothing else, until 12.30 p.m. tomorrow in room 209, this meeting is adjourned.

[Traduction]

En conséquence, depuis le 1<sup>er</sup> avril 1989, le salaire versé aux juges est de 133,800\$, soit 8,200\$ de moins que les 142,000\$ qu'ils recevraient, en fonction du niveau de base de 1975.

Ils demandent 142,000\$ pour toucher ce qu'ils auraient obtenu en fonction du niveau de 1975. Du rattrapage. Pas de problème.

**M. Domm:** Eh bien, je ne dirais pas nécessairement qu'il n'y a pas de problème.

**Le président:** Enfin, pas de problème pris isolément. Mais en plus ils demandent quantité d'autres choses. Ils réclament un versement exceptionnel de 3,5 p. 100, ce qui revient à environ 5,000\$ de plus à verser à leur pension. Pour toutes ces raisons, comme l'a dit Bill, avec une liste, nous pourrions voir ce que représentent ces changements. Je pense que le total va nous surprendre.

**M. Domm:** Monsieur le président, je pense que vous avez soulevé un argument tout à fait valable, que les juges peuvent reprendre à leur compte, pour réclamer une augmentation, c'est-à-dire le traitement qu'ils toucheraient aujourd'hui si les propositions d'il y a 10 ans avaient été acceptées. Cela ne nous aide pas, parce que si l'on essayait d'appliquer les recommandations relatives au traitement des députés présentées il y a 10 ans, avec toutes les prestations qui ont été augmentées depuis, il y aurait une révolution.

Il n'est pas toujours vrai, je crois, que les recommandations peuvent servir de justification pour actualiser nos traitements. Il y a sûrement une raison pour laquelle ces recommandations n'ont pas été approuvées dans le passé. Il ne faut pas croire qu'elles auraient nécessairement dû être approuvées.

**M. Thacker:** Monsieur le président, avons-nous des chiffres sur le nombre de juges qui versent 1,5 p. 100 au lieu des 7 p. 100 actuels?

**Le président:** Oui. La question a été posée lors d'une séance précédente. Environ 25 p. 100.

**M. Thacker:** C'est une distinction importante.

**Le président:** Oui. Comme je l'ai dit, un changement de cet ordre prend du temps à s'opérer.

S'il n'y a rien d'autre, la séance est levée jusqu'à 12h30 demain, salle 209.

















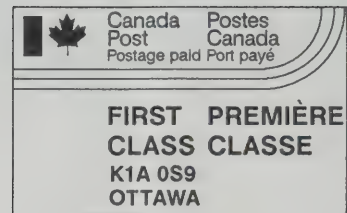












*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

WITNESSES

**Tuesday, October 23, 1990:**

*From the Office of the Superintendent of Financial Institution:*

G.W. Poznanski, F.C.I.A., F.S.A., Chief Actuary;

L.M. Cornelis, F.C.I.A., F.S.A., Chief, Government Services  
Division.

TÉMOINS

**Le mardi 23 octobre 1990:**

*Du Bureau du Surintendant des institutions financières:*

G.W. Poznanski, FICA, FSA, actuaire en chef;

L.M. Cornelis, FICA, FSA, chef, Division des services au gou-  
vernement.



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 48

Thursday, October 25, 1990

Chairman: Robert Horner

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 48

Le jeudi 25 octobre 1990

Président: Robert Horner

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on*      *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la*

## Justice and the Solicitor General

## Justice et du Solliciteur général

RESPECTING:

Order of reference of Wednesday, June 13, 1990:

—That pursuant to subsection 14(1) of *An act to amend the Parole Act and the Penitentiary Act* (R.S.C., 1985, 2nd Supp., chapter 34) a comprehensive review of the provisions and operation of sections 21.2 to 21.6 of the *Parole Act* and the schedule thereto and subsections 25(5) to (7) and section 26.1 of the *Penitentiary Act*

CONCERNANT:

Ordre de renvoi du mercredi 13 juin 1990 :

—Que, conformément au paragraphe 14(1) de la *Loi modifiant la Loi sur la libération conditionnelle et la Loi sur les pénitenciers* (L.R.C., 1985, 2<sup>e</sup> supp., chapitre 34) un examen complet des dispositions et de l'application des articles 21.2 à 21.6 et de l'annexe de la *Loi sur la libération conditionnelle*, ainsi que des paragraphes 25(5) à (7) et de l'article 26.1 de la *Loi sur les pénitenciers*

APPEARING:

The Honourable Pierre Cadieux  
Solicitor General of Canada

WITNESSES:

(See back cover)

COMPARAÎT :

L'honorable Pierre Cadieux  
Solliciteur général du Canada

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Second Session of the Thirty-fourth Parliament,  
1989-90

Deuxième session de la trente-quatrième législature,  
1989-1990



STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND  
THE SOLICITOR GENERAL

*Chairman:* Robert Horner

*Vice-Chairman:* Wilton Littlechild  
(Solicitor General)

Members

Ken Atkinson  
Gabrielle Bertrand  
John Brewin  
Bill Domm  
Douglas Fee  
François Gérin  
Carole Jacques  
Robert Kaplan  
Derek Lee  
John Nunziata  
George Rideout  
Svend Robinson—(14)

(Quorum 8)

Richard Dupuis

*Clerk of the Committee*

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET  
DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL

*Président:* Robert Horner

*Vice-président:* Wilton Littlechild  
(Solliciteur général)

Membres

Ken Atkinson  
Gabrielle Bertrand  
John Brewin  
Bill Domm  
Douglas Fee  
François Gérin  
Carole Jacques  
Robert Kaplan  
Derek Lee  
John Nunziata  
George Rideout  
Svend Robinson—(14)

(Quorum 8)

*Le greffier du Comité*

Richard Dupuis



**ORDER OF REFERENCE**

*Extract from the Votes and Proceedings of the House of Commons:*

Wednesday, June 13, 1990

—That pursuant to subsection 14(1) of *An act to amend the Parole Act and the Penitentiary Act*, Chapter 34, 2nd supplement, Revised Statutes of Canada, 1985, the Standing Committee on Justice and Solicitor General be the committee to undertake a comprehensive review of the provisions and operation of sections 21.2 to 21.6 of the *Parole Act* and the schedule thereto and subsections 25(5) to (7) and section 26.1 of the *Penitentiary Act*, and that the said Committee report no later than Monday, December 31, 1990.

**ORDRE DE RENVOI**

*Extrait des Procès-verbaux de la Chambre des communes :*

Le mercredi 13 juin 1990

—Que, conformément au paragraphe 14(1) de la *Loi modifiant la Loi sur la libération conditionnelle et la Loi sur les pénitenciers*, chapitre 34, 2<sup>e</sup> supplément, lois révisées du Canada -1985, le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général soit le comité mandaté pour effectuer un examen complet des dispositions et de l'application des articles 21.2 à 21.6 et de l'annexe de la *Loi sur la libération conditionnelle*, ainsi que des paragraphes 25(5) à (7) et de l'article 26.1 de la *Loi sur les pénitenciers* et que ledit Comité fasse rapport au plus tard le lundi 31 décembre 1990.

*ATTEST*

ROBERT MARLEAU

*The Clerk of the House of Commons*

*ATTESTÉ*

*Le Greffier de la Chambre des communes*

ROBERT MARLEAU



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, OCTOBER 25, 1990  
(56)

[Text]

The Standing Committee on Justice and the Solicitor General met at 9:35 o'clock a.m. this day, in Room 308 West Block, the Chairman, Robert Horner, presiding.

*Members of the Committee present:* Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Bill Domm, Doug Fee, Bob Horner, Carole Jacques, Derek Lee, Wilton Littlechild, and John Nunziata.

*Acting Member present:* Derek Blackburn for John Brewin.

*Other Member present:* Blaine Thacker.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Philip Rosen, Senior Analyst; Patricia Begin, Research Officer.

*Appearing:* The Honourable Pierre Cadieux, Solicitor General of Canada.

*Witnesses: From the Ministry of the Solicitor General:* Joseph S. Stanford, Deputy Solicitor General. *From the National Parole Board:* Fred Gibson, Chairman. *From the Correctional Service of Canada:* Ole Ingstrup, Commissioner.

The Order of Reference dated Wednesday, June 13, 1990, being read as follows:

*Ordered,—*That pursuant to subsection 14(1) of An Act to amend the Parole Act and the Penitentiary Act, Chapter 34, 2nd supplement, Revised Statutes of Canada, 1985, the Standing Committee on Justice and Solicitor General be the committee to undertake a comprehensive review of the provisions and operation of sections 21.2 to 21.6 of the Parole Act and the schedule thereto and subsections 25(5) to (7) and section 26.1 of the *Penitentiary Act*, and that the said Committee report no later than Monday, December 31, 1990.

The Hon. Pierre Cadieux made an opening statement and with Fred Gibson and Ole Ingstrup, answered questions.

At 11:00 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Richard Dupuis

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 25 OCTOBRE 1990  
(56)

[Traduction]

Le Comité permanent de la justice et du solliciteur général se réunit aujourd'hui à 9 h 35, dans la pièce 308 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Robert Horner (*président*).

*Membres du Comité présents:* Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Bill Domm, Doug Fee, Robert Horner, Carole Jacques, Derek Lee, Wilton Littlechild, John Nunziata.

*Membre suppléant présent:* Derek Blackburn remplace John Brewin.

*Autre député présent:* Blaine Thacker.

*Aussi présents:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Philip Rosen, analyste principal; Patricia-Diane Begin, attachée de recherche.

*Comparaît:* L'hon. Pierre Cadieux, solliciteur général du Canada.

*Témoins:* Du ministère du Solliciteur général: Joseph S. Stanford, sous-solliciteur général. *De la Commission des libérations conditionnelles:* Fred Gibson, président. *Du Service correctionnel du Canada:* Ole Ingstrup, commissaire.

Lecture est faite de l'ordre de renvoi du mercredi 13 juin 1990 ainsi libellé:

*Il est ordonné,—*Que, conformément au paragraphe 14(1) de la *Loi modifiant la Loi sur la libération conditionnelle et la Loi sur les pénitenciers*, ch. 24, 2<sup>e</sup> suppl., Loi révisées du Canada (1985), le Comité permanent de la justice et du solliciteur général soit le Comité mandaté pour effectuer un examen complet des dispositions et de l'application des articles 21.2 à 21.6 et de l'annexe de la *Loi sur la libération conditionnelle*, ainsi que des paragraphes 25(5) à (7) de l'article 26.1 de la *Loi sur les pénitenciers*, et que ledit Comité fasse rapport au plus tard le lundi 31 décembre 1990.

L'hon. Pierre Cadieux fait un exposé et, avec Fred Gibson et Ole Ingstrup, répond aux questions.

À 11 heures, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

Richard Dupuis



[Texte]

## EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Thursday, October 25, 1990

• 0934

**The Chairman:** I call this meeting to order.

I know we are very fortunate to have the minister with us. His time is very precious. He likes to start on time and finish on time, and so we shall start our business:

... pursuant to subsection 14.1 of An Act to amend the Parole Act and the Penitentiary Act (R.S.C., 1985, 2nd Supplement, Chapter 34), a comprehensive review of the provisions and operation of sections 21.2 to 21.6 of the Parole Act and the schedule thereto and subsections 25(5) to 25(7) and section 26.1 of the Penitentiary Act.

• 0935

We are very, very pleased to have with us today the Hon. Pierre Cadieux, Solicitor General of Canada. With him we have Joseph Stanford, Deputy Solicitor General; from the Parole Board we have Mr. Fred Gibson, Chairman; and from the Correction Service of Canada, Mr. Ole Ingstrup, Commissioner. Welcome gentlemen.

Mr. Minister, do you have a statement you would like to make to the committee?

**Hon. Pierre Cadieux (Solicitor General of Canada):** Yes, I do, Mr. Chairman and I will immediately ask my colleagues to bear with me. It is a relatively long statement, but I think this piece of legislation is particularly important and I would like to put my views at the moment on the table so that they can, I hope, enhance the discussion and review of this particular piece of legislation.

**Mr. Nunziata (York South—Weston):** Before we begin, Mr. Chairman, perhaps we can have the other people introduced who are at the table.

**Mr. Cadieux:** By all means.

I have with me my legislative assistant, Suzanne Goyette, and Greg Fyffe, who is with the secretariat of the department.

Mr. Chairman, hon. members of the committee, I am pleased to be here today to address you as you begin your review of the legislation we know commonly as Bill C-67.

We are here today because of a decision made at the House committee stage to amend the bill to include a three-year review of the detention provisions. I think this was a wise decision. The changes to the program of earned remission and mandatory supervision enacted by Bill C-67 were significant, particularly when you consider it was really only the second time in the over 100-year history of remission-based release that any major changes were made to the program.

[Traduction]

## TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le jeudi 25 octobre 1990

**Le président:** Je déclare la séance ouverte.

Aujourd'hui nous avons la chance d'avoir le ministre parmi nous et, comme son temps est très précieux, et qu'il aime bien commencer à l'heure et finir à l'heure, nous allons donc commencer.

conformément au paragraphe 14(1) de la Loi modifiant la Loi sur la libération conditionnelle et la Loi sur les pénitenciers (L.R.C., 1985, 2<sup>e</sup> supp., chapitre 34) un examen complet des dispositions et de l'application des articles 21.2 à 21.6 et de l'annexe de la Loi sur la libération conditionnelle, ainsi que des paragraphes 25(5) à (7) et de l'article 26.1 de la Loi sur les pénitenciers.

C'est avec le plus grand plaisir que nous recevons aujourd'hui l'honorable Pierre Cadieux, Solliciteur général du Canada. Il est accompagné de Joseph Stanford, sous-solliciteur général. Nous recevons également M. Fred Gibson, président de la Commission nationale des libérations conditionnelles et M. Ole Ingstrup, commissaire du Service correctionnel du Canada. Messieurs, vous êtes les bienvenus.

Monsieur le ministre, est-ce que vous avez une déclaration à nous faire?

**M. Pierre Cadieux (solliciteur général du Canada):** Effectivement, monsieur le président, et sans plus tarder, je me réclamerai de votre indulgence car ma déclaration est assez longue; cela dit, ce projet de loi me semble particulièrement important et je tiens à vous expliquer ma position dans l'espoir d'apporter une contribution à la discussion de ce projet de loi.

**M. Nunziata (York-Sud—Weston):** Avant de commencer, monsieur le président, j'aimerais qu'on nous présente les autres témoins.

**M. Cadieux:** Absolument.

Je suis accompagné de mon assistante législative, Suzanne Goyette, et de Greg Fyffe, qui fait partie du secrétariat du ministère.

Monsieur le président, honorables membres du comité, c'est avec plaisir que je m'adresse à vous aujourd'hui au moment où vous entamez l'examen des dispositions législatives que nous appelons couramment projet de loi C-67.

Si nous sommes ici aujourd'hui, c'est qu'au moment de l'étude du projet de loi par le comité de la Chambre, il y avait été décidé d'y inclure l'obligation d'examiner les dispositions sur le maintien en incarcération trois ans après leur adoption. Je crois qu'il s'agissait d'une sage décision. Le projet de loi a apporté des changements importants au programme de réduction méritée de peine et de liberté surveillée, surtout si l'on tient compte du fait que c'était la deuxième fois seulement que le programme de réduction de peine, qui existe depuis plus de 100 ans, était vraiment modifié.



*[Text]*

As many of you know, remission-based release was introduced in Canada in 1868 in the first Penitentiary Act. The first substantive change to the remission program did not occur until over 100 years later.

In 1970, following the recommendation of the Ouimet committee the year before, the Parole Act was amended to provide that inmates released as a result of remission credits would henceforth be subject to supervision by the National Parole Service. The service was also given authority to set conditions for this release, as well as the power to revoke the release.

These innovations introduced significantly more control and assistance for offenders during the remission period, now called the mandatory supervision period. However, correctional authorities still could not prevent the remission-based release of those few offenders who clearly posed an immediate risk to public safety. From this concern came the second major change to remission-based release, the 1986 enactment of Bill C-67.

I believe it is important to recall the government's purpose behind the detention provision. It did not naively hope to totally eradicate violent crime or to completely rehabilitate those worst offenders. Its purpose was more focused and straightforward, to give correctional authorities the ability to retain in custody until the last day of their sentence those few inmates who clearly present a risk of committing a new offence involving serious harm if released under supervision.

Our focus with Bill C-67 was on better public protection from dangerous offenders while they are under sentence. We believed then, and continue to believe, that it is absolutely necessary to control the risk presented by these offenders and that such control is one of the most fundamental concerns of law-abiding Canadians.

At the same time, the government wishes to reaffirm its commitment to maintaining a sound and effective system of conditional release.

In almost all cases both the offender's and society's interests are best served by providing offenders with a gradual, carefully planned and supervised transition from imprisonment back into the community. But there must be a means for dealing with those few offenders whose potential for violent re-offending is so serious that the normal avenue of conditional release is neither right for the offender nor tolerable to the community.

It is for these cases that the detention provisions of C-67 have been designed. And it is these cases that make such provisions necessary.

En tant que députés, nous avons le devoir d'assurer la protection et la sécurité des Canadiens et je crois qu'en ce sens, nous avons fait du progrès. Mais tant qu'il se produira des drames, ne serait-ce qu'un seul, je sais que nous pouvons et que nous devons faire mieux.

*[Translation]*

Comme beaucoup d'entre vous le savent, c'est en 1868 qu'on a institué au Canada la mise en liberté basée sur la réduction de peine en incorporant des dispositions en ce sens dans la première loi sur les pénitenciers, qui s'intitulait *Acte des pénitenciers*. Le programme de réduction de peine avait plus de 100 ans lorsqu'il a subi son premier changement de fond.

En effet, c'est en 1970, un an après la recommandation du comité Ouimet, qu'on a modifié la Loi sur la libération conditionnelle de détenus afin que les détenus libérés à la suite d'une réduction méritée de peine soient surveillés par le Service national de libération conditionnelle. Pour sa part, le service était habilité à fixer les conditions de ce type de liberté et à révoquer celle-ci.

Ces changements permettaient de beaucoup mieux surveiller (et d'aider davantage) les détenus durant la partie de leur peine purgée dans la société—appelée aujourd'hui période de liberté surveillée. Cependant, les autorités correctionnelles ne pouvaient toujours pas empêcher la libération des quelques détenus qui avaient acquis une remise de peine, mais qui, de toute évidence, représentaient un danger immédiat pour le public. C'est ce qui a amené la deuxième modification en profondeur du régime de libération fondé sur la réduction de peine: l'adoption, en 1986, du projet de loi C-67.

Il importe peut-être de rappeler quelle était l'intention du gouvernement en élaborant les dispositions sur le maintien en incarcération. Il ne prétendait pas pouvoir supprimer ainsi tout crime violent, ni convertir les pires criminels en bons citoyens. Son but était plus précis et plus simple, soit habilitier les autorités correctionnelles à garder incarcérés, jusqu'à la toute fin de leur peine, les quelques détenus qui risquent manifestement de récidiver et de causer un tort considérable s'ils sont mis en liberté surveillée.

En préparant le projet de loi C-67, nous cherchions, avant tout, à mieux protéger la population contre les délinquants manifestement dangereux pendant qu'ils purgent leur peine. Nous pensions alors, et nous n'avons pas changé d'avis, qu'il est absolument nécessaire de contrôler le risque présenté par ces détenus et que ce contrôle représente l'une des principales préoccupations des Canadiens respectueux des lois.

En même temps, le gouvernement souhaite réitérer son engagement à l'égard du maintien d'un régime de mise en liberté sous condition solide et efficace.

Dans presque tous les cas, il vaut mieux dans l'intérêt à la fois du détenu et de la société, que la transition entre la prison et la collectivité se fasse de façon progressive, et soit soigneusement planifiée et surveillée. Mais il nous faut des moyens de traiter les quelques détenus dont le potentiel de récidive avec violence est si grave que le processus normal de mise en liberté sous condition n'est ni adéquat pour le détenu ni tolérable pour la collectivité.

C'est pour ces cas qu'on a élaboré les dispositions du projet de loi C-67 sur le maintien en incarcération. Et c'est à cause de ces cas que de telles dispositions sont nécessaires.

As members of Parliament, we are deeply committed to the protection and security of Canadians, and I believe we have made progress in keeping our communities safe. But as long as there is even one tragedy, I know we can and must do better.



## [Texte]

Quand j'ai été nommé solliciteur général, je ne m'attendais pas à recevoir tant de lettres de victimes de crime violent et de leurs familles. Rien ne se compare à la douleur et à la souffrance exprimées dans ces lettres. Elles m'ont fait voir que nous pouvons et devons faire plus. C'est la raison pour laquelle nous sommes ici aujourd'hui: pour conjuguer nos efforts afin que cette partie du système correctionnel contribue à l'efficacité du système de justice pénale dans son ensemble.

• 0940

Le succès de ces dispositions législatives a été clairement démontré. On s'aperçoit qu'elles ont été appliquées assez strictement aux détenus qu'elles visaient. Elles n'ont pas donné lieu à un maintien en incarcération massif comme certains le craignaient. Au début, les autorités prévoyaient qu'entre 200 et 250 détenus par an feraient l'objet d'un examen de maintien en incarcération et qu'une centaine d'entre eux seraient effectivement gardés en prison.

Si l'on regarde les chiffres des trois premières années, on constate qu'en moyenne le Service correctionnel du Canada a soumis 206 cas par an à la Commission nationale des libérations conditionnelles, laquelle a ordonné 95 maintiens en incarcération. Le nombre de cas soumis a été très élevé la première année. En effet, les six premiers mois constituaient une période de transition où il a fallu examiner sans délai les cas des détenus dont la date de mise en liberté surveillée était imminente. Le nombre de cas soumis s'est stabilisé par la suite. Du 25 juillet 1986 au 31 août 1990, soit la dernière période pour laquelle on a des statistiques, 809 cas ont fait l'objet d'un examen en vue du maintien en incarcération.

En outre, la proportion des décisions de maintien en incarcération a augmenté par rapport au nombre des cas examinés, mais elle est tout de même demeurée bien en deçà du chiffre prévu en 1986. Cela nous montre, monsieur le président, que les responsables des services correctionnels ont tiré profit de leur expérience et qu'ils ont appris à mieux repérer les détenus qui présentent un véritable risque de violence.

Ces chiffres m'apparaissent une excellente preuve que les dispositions ont été appliquées avec sérieux. Toutefois, bien que les chiffres soient importants, ils ne disent pas tout. Nous devons également nous demander en rétrospective si les détenus qui ont été maintenus en incarcération étaient les bons, et si certains parmi ceux qui ont été libérés n'auraient pas dû être gardés en prison.

Pour que nous soyons davantage à même de répondre à ces questions, j'aimerais parler brièvement de la façon dont les dispositions ont été mises en oeuvre.

Lorsque nous avons amorcé l'élaboration des dispositions sur le maintien en incarcération, nous avons décidé que le premier critère à utiliser pour déceler les individus susceptibles de récidiver avec violence était une liste d'infractions. Selon les résultats d'une évaluation des trois premières années d'application du projet de loi C-67, qui sont consignés dans un document en quatre volumes dont je vous ai fait parvenir copie au printemps dernier, la plupart des détenus dont le cas a été soumis avaient été condamnés pour tentative de meurtre, homicide involontaire, agression sexuelle, voies de fait ou vol qualifié. Des 618 cas soumis, seulement 41 concernaient des détenus qui ne purgeaient

## [Traduction]

When I became Solicitor General, I was surprised by the number of letters that I received from victims of violent crime and from the families of these victims. Nothing comes close to the pain and suffering expressed in these letters. They have shown me that we can and must do more. That is why we are here today, to work together to make sure that this part of the correctional system is contributing to the overall effectiveness of the criminal justice system.

I think that the effectiveness of C-67 has been clearly demonstrated. Evidence shows that it has been relatively narrowly applied to those inmates for whom it was designed. It has not resulted in the wholesale detention of inmates, as was feared by some. Officials initially anticipated that approximately 200 to 250 inmates might be referred for detention review each year, with about 100 out of that number actually being ordered detained.

A review of the first three years of operation shows that, in fact on average 206 inmates were referred annually by CSC for review, and 95 were ordered detained each year by the National Parole Board. There was a significantly higher number of referrals in the first year of implementation: During the first six months of that year, the transition phase required that inmates whose mandatory supervision release date was imminent be reviewed immediately. After this initial backlog, the number of referrals levelled off. In the period between July 25, 1986 and August 31, 1990 «the latest period for which statistics are available», 809 inmates were referred for detention review.

As well, the proportion of detention decisions has risen relative to the overall number of referrals, while still being well within the estimates made in 1986. This indicates to me, Mr. Chairman, that correctional authorities have learned from experience and have become adept at identifying and referring appropriate cases where there is risk of personal violence.

These numbers are good evidence, I believe, that the legislation has been responsibly implemented. But while the numbers are important, they are only part of the picture. We also need to ask whether the offenders we detained were the «right» ones, and whether there were some we did not detain but who hindsight tells us should have been detained.

To help answer these questions, I would like to look briefly at the details of the implementation of C-67.

The starting point in the detention provisions was our decision to use a schedule of offences as the first criterion in identifying potentially violent offenders. Drawing on the results of an evaluation of the first three years of operation of C-67—this is the four-volume set which I forwarded to you this past spring—the most commonly referred offences have been attempted murder, manslaughter, sexual assault, assault and robbery. In only 41 of the 618 referrals during the evaluation period was the offender clearly not serving a sentence for an offence on the Schedule. As you know, where the Commissioner of Corrections convinced a non-Schedule offender will commit a serious harm offence if released, he



[Text]

manifestement pas une peine imposée pour une des infractions figurant dans l'annexe. Comme vous le savez, lorsque le commissaire du Service correctionnel est convaincu qu'un détenu condamné pour une infraction non prévue à l'annexe commettra un crime causant un tort considérable s'il est libéré, il peut renvoyer le cas à la Commission nationale des libérations conditionnelles en vue d'une audience de maintien en incarcération. Dans la période d'un an qui a suivi l'évaluation, quatre détenus condamnés pour des infractions non inscrites à l'annexe ont fait l'objet d'un examen en vue du maintien en incarcération.

Comme vous le savez, on pourrait modifier l'annexe par simple voie de règlement, mais j'ai préféré attendre l'examen par le Comité. Le fait qu'une si faible proportion de cas visait des détenus dont l'infraction n'était pas prévue à l'annexe me donne à penser que cette dernière a constitué un outil utile. Combinée avec le recours, lorsque c'était nécessaire, aux renvois par le commissaire, l'annexe a aidé à repérer les détenus qui se sont montrés clairement capables de commettre des actes violents contre la personne. Pour ces raisons, je suis d'avis que l'annexe devrait demeurer l'un des critères à prendre en considération dans le processus de renvoi et d'examen.

In the consultation package of correctional reform proposals released this summer by the Minister of Justice and myself, you may recall that I have suggested the creation of a second schedule of serious drug offences. This schedule would also be used to trigger detention referrals.

Drug schedule referrals would be subject to a slightly different procedure. Since drug offences are, in my view, harmful to society as a whole, rather than to specific victims in every case, drug offenders would now be subject to a criterion, like criterion (b) of the detention legislation, where authorities must determine that death or serious harm was caused by the offence.

• 0945

Similarly, the third criterion would be adjusted to determine whether the offender is likely to commit a further serious drug offence if released prior to warrant expiry date. This new measure is intended to focus on the most serious drug offenders incarcerated in the federal system. It is critically important that we send out the message to such drug offenders that they can expect to spend every day of their sentence in custody if they showed no sign of reforming their behaviour. They will be dealt with fairly, but they will be dealt with firmly.

No single effort or program or policy will eradicate drug offences, but I am committed to doing everything within my power to fight this problem.

Speaking of Bill C-67 once again, the second criterion used in making detention decisions is the requirement that the commission of the offence caused death or serious harm. This criterion again reflects a concern that the scope of the

[Translation]

may refer the case to the NPB for a detention hearing in a one-year period following the evaluation period, a further four offenders, serving time for non-Schedule offences, were referred for detention.

As you know, changes to the Schedule could be brought about at any time simply by way of regulatory enactments, but I have preferred to wait for the review by the Committee. But the fact that so few potentially dangerous offenders were drawn from the population outside the Schedule suggests to me that it has been a useful identification tool. Combined with the use, when necessary, of Commissioner's referrals, the Schedule has aided in the proper identification of those offenders who clearly demonstrate a capacity for direct, personal violence. For these reasons, I support the continued use of the Schedule as one criterion in the referral and review process.

L'été dernier, le ministre de la Justice et moi-même avons rendu publics les documents de consultation sur les propositions de réforme correctionnelle. Vous vous souviendrez peut-être que j'y suggérais la création d'une deuxième annexe, à savoir une liste des infractions graves liées à la drogue. Ces infractions constitueraient, elles aussi, des motifs de renvoi en vue d'un maintien en incarcération.

Dans le cas d'infractions liées à la drogue, la procédure serait légèrement différente. Étant donné que ces crimes, à mon avis, sont préjudiciables à la société en général plutôt qu'à une personne en particulier, il ne serait pas nécessaire d'assujettir les auteurs d'une infraction liée à la drogue à un critère comme le critère (b), à savoir que les autorités compétentes doivent déterminer si l'infraction a causé la mort ou un tort considérable.

De la même façon, le troisième critère serait adapté de manière à déterminer si le détenu risque de commettre une autre infraction grave liée à la drogue s'il est libéré avant la date d'expiration de sa peine. Cette nouvelle mesure viserait les détenus incarcérés dans le système fédéral et coupables des infractions liées à la drogue les plus graves. J'estime crucial de faire savoir à ces personnes qu'elles peuvent s'attendre à purger leur peine complète derrière les barreaux s'il n'y a aucun signe de changement dans leur comportement. Elles seront traitées de façon juste, mais ferme.

Bien sûr, aucune initiative ou politique, aucun programme ne réussira à éliminer complètement les crimes liés à la drogue, mais je suis déterminé à faire tout ce qui est en mon pouvoir pour combattre ce problème.

Pour en revenir au projet de loi C-67, le deuxième critère sur lequel nous nous appuyons pour décider de maintenir le détenu en incarcération est le fait que l'infraction commise a causé la mort ou un tort considérable. Ce critère montre



*[Texte]*

detention provisions be limited to those demonstrably dangerous offenders whose acts have clearly caused harm to others. Our success with this criterion has been less clear-cut than with the use of the schedule.

The definition of serious harm has been most difficult to establish. While the Parole Act defines serious harm as severe physical injury or severe psychological damage, the interpretation of this definition has proven difficult in certain individual cases. In order to provide more explicit guidance to CSC staff and Parole Board members, the CSC and NPB developed in 1987 a working definition that considered all permanent or life-threatening harm to be serious harm. Where no permanent harm was involved, the offence was only referred on an exceptional basis.

This model still did not provide the kind of guidance needed for clear and consistent decision-making in every case, and in particular did not provide enough assistance in the assessment of psychological harm.

As a result, a revised policy was developed in 1989. Its key features are less reliance on the permanency of the harm done and greater reliance on professional opinion about the harm that a particular crime can cause. It identifies factors that the decision-maker must consider, including the extent of the injury to the victim; the nature of the offence and whether it involved brutality, excessive force, or deviant sexual behaviour; whether or not a weapon was used; whether the victim was subjected to prolonged or repeated abuse or terror; and any particular vulnerability of the victim, such as age or infirmity.

I believe this revised policy is a significant improvement in determining when serious harm has been caused. Correctional officials report that they are more comfortable working with the revised policy, and I assure you that further refinements will be made should continued experience reveal a necessity to do so.

In this regard I am aware that the recent Pepino report on the follow-up to the Stanton case in Toronto found that there was still room for improvement.

Il ne faut cependant pas oublier, monsieur le président, que le succès de cette politique dépend de l'information en main au moment de l'examen. Par la passé, les dossiers des détenus ne contenaient pas toujours toute l'information nécessaire pour prendre des décisions judicieuses en matière de mise en liberté sous condition. Je pense que c'est là un secteur où nous avons fait de grands progrès.

Avec la coopération des administrations provinciales, on a mis en place ou on négocie actuellement des mécanismes précis permettant d'obtenir de la police, des tribunaux provinciaux et des victimes les renseignements susceptibles de nous aider à évaluer les besoins des détenus, la nature de leur crime et la mesure dans laquelle ils sont aptes à être mis en liberté. Étant donné l'appui que nous assurent nos partenaires du système de justice pénale, j'ai bon espoir que nous continuerons à apporter des améliorations.

*[Traduction]*

aussi que nous tenons à ce que les dispositions sur le maintien en incarcération ne visent que les détenus manifestement dangereux dont les actes ont indiscutablement causé du tort à d'autres personnes. Notre succès n'est pas aussi évident pour ce critère que pour l'usage de l'annexe.

Il est en effet très difficile de définir ce qu'est un «tort considérable». Bien que dans la Loi sur la libération conditionnelle l'expression «tort considérable» soit définie comme «les blessures ou problèmes psychologiques graves», l'interprétation de cette définition s'est révélée difficile dans certains cas. Pour que les choses soient plus claires, le SCC et la CNCL ont, en 1987, préparé à l'intention du personnel du SCC et des commissaires, une définition qui considérerait tout dommage permanent ou tout préjudice mettant la vie en danger comme un «tort permanent». Lorsque le dommage n'était pas permanent, il n'y avait renvoi en vue du maintien en incarcération que dans des cas exceptionnels.

Mais le modèle adopté ne donnait pas le genre d'instructions nécessaires pour un processus décisionnel clair et uniforme dans chaque cas et, plus précisément, il n'était pas d'un grand secours pour l'évaluation des dommages psychologiques.

On a donc préparé, en 1989, une politique révisée qui accorde moins d'importance à la permanence du tort causé et davantage aux opinions des spécialistes sur la gravité du tort pouvant être causé par un acte criminel donné. Cette politique établit des facteurs dont le décideur doit tenir compte, notamment la gravité du préjudice causé, la nature de l'infraction, la présence d'autres éléments, comme la brutalité, la force excessive, la déviance sexuelle, l'usage d'une arme, le recours prolongé ou répété à la terreur et tout facteur de vulnérabilité comme l'âge ou l'infirmité.

J'estime que cette politique révisée améliore considérablement les moyens de déterminer s'il y a eu tort considérable. Les responsables des services correctionnels signalent qu'ils se sentent plus à l'aise avec cette politique révisée, et je vous assure que celle-ci sera encore améliorée si le besoin s'en fait sentir.

Je sais cependant très bien que d'après le récent rapport Pepino sur le suivi de l'affaire Stanton à Toronto, il reste encore beaucoup à faire.

We must remember, however, that the success of the serious harm policy depends on the availability of good solid information about the offence under consideration. In the past our offender case files have not always contained all the information necessary to making good conditional release decisions. This is an area where I believe we have made significant progress.

With the co-operation of provincial jurisdictions, mechanisms are now in place or under negotiation to ensure that we are getting information from the police, the trial courts and victims to help us in assessing offenders' needs, the nature of their crime and their suitability for release. With the continued cooperation of our criminal justice partners, I am confident that we can continue making improvements.



[Text]

Le troisième critère pour le maintien en incarcération est qu'il y a des motifs raisonnables de croire que le délinquant commettra vraisemblablement, avant l'expiration de sa peine, un acte causant la mort ou un tort considérable. Ici, la loi donne un ensemble de lignes directrices pour déterminer si ce critère s'applique. Les quatre facteurs d'évaluation le plus communément cités sont: la preuve de désordres ou de troubles mentaux; l'accessibilité à des programmes de surveillance; la difficulté à contrôler des pulsions violentes; et une disposition persistante à la violence. De plus, les responsables des services correctionnels tiennent compte de deux autres facteurs qui ne sont pas mentionnés dans la Loi sur la libération conditionnelle, soit l'attitude du détenu à l'égard du changement et du traitement, ainsi que le fait qu'il soit toxicomane ou alcoolique.

• 0950

Ces facteurs aident à identifier les besoins des détenus, à évaluer la mesure dans laquelle un traitement peut leur être utile et à contrôler les risques qu'ils peuvent quand même représenter après avoir été traités. Il n'y a malheureusement rien de magique dans ce processus. Je pense toutefois que la Loi sur la libération conditionnelle fournit un ensemble pratique de lignes directrices et je suis persuadé qu'avec ces instruments réglementaires, le personnel des services correctionnels accomplit un bon travail.

Comme vous le savez, la loi contient des garanties procédurales qui assurent le déroulement efficace et équitable du processus d'examen en vue du maintien en incarcération. Etant donné la complexité de certaines exigences, je pense que les représentants des services correctionnels ont fait un bon travail. Il importe de préciser ici que plusieurs tribunaux, dont les cours d'appel de l'Ontario et de la Colombie-Britannique, ont reconnu la validité constitutionnelle du maintien en incarcération.

Les dispositions de la Loi sur la libération conditionnelle concernant les examens annuels des détenus maintenus en incarcération constituent une garantie procédurale importante. Actuellement, ces examens ne sont pas exigés pour les détenus dont le cas a été examiné en vue d'un maintien en incarcération, mais qui ont été mis en liberté surveillée sous réserve d'une condition d'hébergement. J'aimerais savoir ce que vous pensez de la possibilité d'étendre le droit à un examen annuel à ce groupe de détenus, de manière à ce que ceux-ci ne soient soumis à cette restriction d'hébergement que le temps nécessaire. Par ailleurs, je pense qu'il serait utile d'envisager des modifications à la loi de façon à ce qu'elle stipule clairement que l'examen annuel vise les changements survenus depuis l'ordonnance originale et qui justifieraient la levée de l'ordonnance ou des modifications sans, bien entendu, que soit compromise la sécurité du public.

Une autre garantie procédurale importante a trait aux détenus dont le cas a été examiné en vue d'un maintien en incarcération, mais qui ont été mis en liberté surveillée sous le régime de l'octroi unique. Aux termes de la loi actuelle, la

[Translation]

The third criterion for detention requires reasonable grounds to believe the offender is likely to commit an offence, prior to the expiry of his or her sentence, causing death or serious harm. Here the statute provides a set of guidelines for this admittedly difficult task. The four most commonly cited factors in this assessment have been: evidence of mental illness or disorder; the availability of supervision programs; difficulty controlling violent impulses; and a pattern of persistent violent conduct. In addition, correctional authorities have also relied on two other factors not listed in the Parole Act: attitude towards change and treatment, and alcohol and substance abuse.

These factors clearly focus on identifying the needs of offenders, assessing treatability, and managing any risk that the offender poses after receiving treatment. There is no magic in this process—I wish there were. But I think that the Parole Act provides a sensible set of guidelines, and I have confidence in correctional staff as they work with these statutory tools.

As you are aware, the legislation contains procedural safeguards to ensure that the detention review process is working properly and fairly. Given the complexity of some of these requirements, I believe that correctional authorities have done well. Certainly, it is important to note that the constitutional validity of the detention process was upheld by several courts, including the Ontario and British Columbia Courts of Appeal.

The Parole Act provisions for yearly reviews of detained inmates are an important procedural safeguard. At present, such reviews are not required for inmates who were referred for a detention review but are released on mandatory supervision and subject to a residency requirement. I would certainly be interested in the views of the Committee as to extending the right of annual reviews to this group of offenders, so that offenders would only spend as much time under this restriction as is necessary. In addition, I think it might be useful to consider amending the Act to clearly show that yearly reviews are meant to focus on changes that have occurred since the original order was made which would warrant lifting or varying the order, without compromising public safety.

Another important procedural safeguard relates to those offenders who have been referred for detention review and are released subject to what is known as one-chance mandatory supervision. Under the current legislation, the



*[Texte]*

Commission nationale des libérations conditionnelles n'a pratiquement aucune autorité dans l'application de cette restriction une fois que le cas a été examiné et que l'on a déterminé qu'il ne correspondait pas au critère c).

J'aimerais donc connaître, monsieur le président, le point de vue des membres du Comité concernant la modification des dispositions législatives de manière à ce que la Commission puisse, dans des limites clairement établies, s'assurer que la liberté surveillée à octroi unique est appliquée équitablement et de façon appropriée lorsque le cas le justifie. Cette approche qui préconise une analyse cas par cas s'accorde avec les autres caractéristiques du processus d'examen en vue du maintien en incarcération et est, en fait, un élément central de tout le processus décisionnel de la mise en liberté sous condition.

I know some of you are interested in the impact of Bill C-67 on special needs offenders, such as women and natives. I can advise you that between July 1986 and June 1989, six females were referred for a detention review. Of these, two were detained and one was released subject to a residency condition. The other three were released subject to regular mandatory supervision. Between July 1, 1989 and August 31, 1990 a further two women were referred for detention and both were ordered detained.

As a percentage of the number of women released on mandatory supervision during the evaluation period, the detention rate was 1.5%, which is lower than the 2.5% rate for males. Thus it is apparent that females are being referred to the board in isolated cases and only rarely detained.

There is a different pattern for native offenders. It is apparent that native offenders are being referred to the board for review at a higher rate than non-natives. Although once referred the percentage of all detention referrals resulting in a detention order is the same for native and non-native offenders, the native offenders, by virtue of the higher rate of referral, also have a higher rate of detention.

The variance in referral rates between the two groups has decreased since the initial implementation of the legislation, but it is still evident. One possible explanation is that for a variety of reasons, native offenders are incarcerated for violent offences at a higher rate than non-natives. In addition, natives tend not to receive parole at the same rate as non-natives. Given these factors, there is a larger pool, if you like, of natives still in custody at the point in the sentence when detention referrals are made.

*[Traduction]*

Parole Board has virtually no discretion in the application of this restriction once it has reviewed a case and determined that criterion (c) is not met.

I would be interested in the views of the Committee on amending the legislation so that the Board would be given some discretion, structured by clear criteria, so as to ensure that one-chance mandatory supervision is being fairly and appropriately applied to cases where it is warranted. This approach through a case-by-case analysis is consistent with other features of the detention review process, and indeed is a central element in all conditional release decision-making.

Je sais que certains d'entre vous s'intéressent aux répercussions du projet de loi C-67 sur les détenus ayant des besoins spéciaux, comme les femmes et les autochtones. Je peux vous dire que de juillet 1986 à juin 1989, six femmes ont fait l'objet d'un examen en vue d'un maintien en incarcération. Parmi elles, deux ont été maintenues en incarcération et une a été mise en liberté tout en étant assujettie à une condition d'hébergement. Les trois autres ont bénéficié d'une mise en liberté surveillée ordinaire. Du 1<sup>er</sup> juillet 1989 au 31 août 1990, deux autres femmes ont fait l'objet d'un examen et elles ont toutes deux été maintenues en incarcération.

Parmi le nombre de femmes mises en liberté surveillée pendant cette période, le nombre de maintiens en incarcération représentait 1,5 p. 100 par rapport à 2,5 p. 100 chez les hommes. Il est donc évident que les cas de renvoi devant la Commission sont des cas isolés et que les femmes sont rarement maintenues en incarcération.

Chez les autochtones, le schéma est différent. Il semble que, pour les autochtones, le taux de renvoi devant la Commission en vue d'un examen soit plus élevé que pour les non-autochtones. De ce fait, même si le pourcentage des renvois aboutissant à un maintien en incarcération est le même pour les non-autochtones et les autochtones, ces derniers ont, à cause du taux de renvoi plus élevé, un taux de maintien en incarcération également plus élevé.

L'écart entre les deux groupes pour les taux de renvoi a diminué depuis l'entrée en vigueur de la loi, mais il est encore évident. Cela provient peut-être du fait que, pour diverses raisons, le taux d'incarcération pour infraction avec violence est plus élevé chez les autochtones que chez les non-autochtones. De plus, les autochtones ne bénéficient généralement pas de la libération conditionnelle au même rythme que les non-autochtones. Dans ces conditions, beaucoup sont encore sous garde lorsque arrive la période de la peine où les cas peuvent être examinés en vue d'un maintien en incarcération.



[Text]

• 0955

However, I am not satisfied that this is the whole explanation. I am concerned on the larger scale about the treatment of natives while incarcerated. Last year a special task force on aboriginal offenders presented a number of recommendations to the Correctional Service of Canada. These are currently being implemented across the country.

Mr. Chairman, I am committed to seeing through to conclusion a range of reforms that will improve the treatment of native offenders throughout the correctional system, not just the detention review process.

Je sais que certains d'entre vous aimeraient en savoir davantage sur les conditions spéciales d'hébergement et sur leurs répercussions sur les maisons de transition. Des 618 détenus ayant fait l'objet d'un examen en vue d'un maintien en incarcération entre le 25 juillet 1986 et le 30 juin 1989, 112, soit 18 p. 100, ont été mis en liberté, mais assujettis à une condition d'hébergement. Du 1<sup>er</sup> juillet 1989 au 31 août 1990, on a imposé des conditions spéciales d'hébergement à 13 autres détenus.

Dans 60 p. 100 des cas, le détenu devait résider dans un centre correctionnel communautaire du SCC tandis que dans 10 p. 100 des cas, il devait résider dans un centre résidentiel du secteur privé. Parmi les autres types d'installations possibles, il y a les établissements à sécurité minimale du SCC, les établissements provinciaux et les établissements psychiatriques. Cela donne à entendre que, dans de nombreux cas, on applique de façon constructive la condition d'hébergement pour réduire le risque pendant la période de transition, permettant ainsi au détenu de se réadapter à la société tout en étant encadré. J'appuie tout à fait cette solution lorsqu'elle permet de contrôler le risque que représente un détenu.

De plus, monsieur le président, je considère qu'il est de mon devoir d'améliorer les ressources communautaires. Nous cherchons toujours à offrir des programmes adéquats et appropriés à tous les détenus, et non seulement aux cas de maintien en incarcération. Depuis l'adoption du projet de loi C-67, un groupe d'étude du SCC a examiné les programmes fournis aux détenus dans les établissements et dans la collectivité. Ces recommandations fort pertinentes et orientées vers l'avenir portent notamment sur l'élaboration d'un réseau plus étendu de services de soutien dans la collectivité, l'amélioration des programmes d'acquisition de compétences psychosociales et la mise en place d'un suivi dans la collectivité à l'intention des délinquants sexuels. La mise en oeuvre de ces recommandations se poursuit et sera évaluée dans le cadre d'un projet pilote réalisé en Ontario.

Je pense, monsieur le président, que la mise en oeuvre d'un grand nombre de ces recommandations améliorera à la fois la gamme et la qualité des programmes offerts aux délinquants dans nos établissements et dans la collectivité.

Mr. Chairman, there will of course always be offenders who have no interest in addressing their problems. We can provide treatment opportunities but we cannot force offenders to take advantage of them.

[Translation]

Je ne suis cependant pas convaincu que ce soit là la seule explication. Je m'intéresse plus généralement à la manière dont sont traités les autochtones pendant qu'ils sont incarcérés. L'année dernière, un groupe d'étude sur les autochtones au sein du régime correctionnel fédéral a présenté un certain nombre de recommandations au Service correctionnel du Canada. Ces recommandations sont en train d'être mises en oeuvre dans tout le pays.

Monsieur le président, je me suis engagé à mener à bonne fin toute une gamme de réformes qui amélioreront le sort des détenus autochtones non seulement en ce qui concerne le maintien en incarcération, mais encore tout le processus correctionnel.

Some of you will also be interested in how the special residency conditions have worked, and their impact on half-way houses. Of the 618 inmates referred for a detention hearing between July 25, 1986 and June 30, 1989, 112 or 18% were released with a residency condition. Between July 1, 1989 and August 31, 1990 a further 13 inmates were given special residency conditions.

Sixty per cent of the residency conditions required the offender to reside in a CSC community correctional centre, while 10% were directed to reside in private sector community residential centres. Other facilities used included CSC minimum security institutions, provincial institutions, provincial institutions, and psychiatric facilities. This would seem to suggest that the residential condition is being used constructively to reduce risk during the transition period in many cases, by allowing a controlled readjustment to the community. I certainly support this option whenever the risk an offender poses can be controlled in this way.

Moreover, I am committed to improving community resources. Providing adequate and appropriate programming for all inmates, not just detention cases, is a continuing objective of the Ministry. Since C-67 was passed, a CSC Task Force has completed a review of inmate programming both in the institutions and in the community. This has resulted in a wide range of sensible and forward-looking recommendations, including the development of a more extensive network of community support services, improved living skills programming, and community follow-up for sex offenders. The implementation of these recommendations is underway, and will be evaluated through a pilot project in Ontario.

I am confident that the implementation of many of the Task Force's recommendations will improve both the range and quality of programs that we are able to offer offenders in our institutions and in the community.

Monsieur le président, évidemment, il y aura toujours des détenus qui ne seront pas intéressés à régler leurs problèmes— nous pouvons mettre des traitements à leur disposition, mais nous ne pouvons les obliger à s'en prévaloir.



## [Texte]

Indeed, as I indicated a few minutes ago, one of the leading factors cited in detention cases is the offender's negative attitude towards treatment and personal change. In such cases I believe we have little choice but continued detention until the very end of the sentence.

Interestingly, our studies indicate that the detention provisions have not had a significant negative impact on the overall institutional climate. They show that while some detained inmates reported increased feelings of anger and frustration, about half of those surveyed reported that detention motivated them to maintain good behaviour.

But what happens to these detained offenders once they complete their sentences? Will this anger translate into violent recidivism? Have we merely delayed their criminal activity? It is still too early to draw conclusions on this, but based on preliminary data the overall readmission rate for those referred, who have since been released, was about 44%.

Studies of all mandatory supervision releases between 1979 and 1985 prior to the implementation of C-67 indicate a 50% readmission rate for those serving a sentence for a schedule offence, and a 55% readmission rate for those serving sentences for non-schedule offences. I hasten to add, however, that the different time periods, sample sizes, and population groups involved here mean that these rates are not fully comparable.

## • 1000

It would be expected that the re-admission rate for the detention group would increase slightly over a longer follow-up study period. At this point, however, it does not appear that the detention provisions are creating a delayed or increased crime wave.

Monsieur le président, comme je l'ai dit au début de mon allocution, je pense que le projet de loi C-67 est nécessaire. Il a été créé dans un but bien défini, et je pense qu'il a répondu et qu'il continuera de répondre à nos besoins. Il a été appliqué de façon responsable et équitable. Lorsque sa mise en oeuvre a posé des problèmes, nous nous sommes efforcés de les résoudre et nous continuerons de le faire.

Je sais bien que cette allocution préliminaire ne me permet pas d'aborder tous les points auxquels vous vous intéressez, mais vous aurez l'occasion de discuter de certaines questions plus en détail avec le commissaire du Service correctionnel et le président de la Commission nationale des libérations conditionnelles.

Les responsables du Ministère et moi-même sommes très heureux, monsieur le président, d'avoir la possibilité d'examiner ces dispositions avec vous, de déterminer les améliorations possibles et de proposer toute révision qui se révélerait nécessaire.

## [Traduction]

Comme je l'ai dit il y a quelques instants, l'un des facteurs dominants dans les cas de maintien en incarcération est l'attitude négative du sujet à l'égard du traitement et du changement personnel. Il ne nous reste, alors, guère d'autre solution que de le garder incarcéré jusqu'à la fin de sa peine.

Il importe de noter que, d'après nos études, le maintien en incarcération n'a pas eu de répercussions négatives importantes sur le climat général des établissements. Ces études indiquent cependant que même si le maintien en incarcération avait intensifié la frustration et la colère chez certains, la moitié des répondants ont déclaré que cela les avait incités à mieux se comporter.

Mais, qu'advient-il après qu'ils ont fini de purger leur peine des détenus qui ont été maintenus en incarcération? Cette colère se transforme-t-elle en récidive avec violence? Ne faisons-nous que retarder leur activité criminelle? Il est encore trop tôt pour tirer des conclusions définitives à ce sujet. Mais, d'après les données préliminaires, le taux global de réadmission est d'environ 44 p. 100, pour les détenus dont le cas avait été examiné en vue d'un maintien en incarcération, et qui, depuis, ont été libérés.

Des études sur toutes les mises en liberté surveillée accordées entre 1979 et 1985, avant l'entrée en vigueur du projet de loi C-67, indiquent un taux de réadmission de 50 p. 100 chez les détenus condamnés pour une infraction inscrite à l'annexe et un taux de 55 p. 100 chez ceux qui avaient été condamnés pour une infraction non prévue à l'annexe. Je m'empresse de vous dire, toutefois, qu'à cause des différences entre les périodes à l'étude, la taille des échantillons et les groupes de population, ces taux ne sont pas entièrement comparables.

On pourrait s'attendre, par exemple, que le taux de réadmission augmente légèrement pour le groupe maintenu en incarcération si la période de suivi était plus longue. Pour l'instant, il ne semble toutefois pas que les dispositions sur le maintien en incarcération aient entraîné une activité criminelle à retardement, ni une vague de criminalité plus intense.

Mr. Chairman, as I said at the beginning of my remarks, I believe that C-67 is necessary legislation. It was created for a limited purpose, and I believe it has served and continues to serve that purpose. It has been applied responsibly and fairly. Where problems in implementation have arisen, we have worked to correct them and will continue to do so.

I cannot hope to cover in these introductory remarks all the points that will be of interest to you, but I know that you will be able to discuss some matters in more detail with the Commissioner of the Correctional Service and with the Chairman of the Parole Board.

My officials and I look forward to working together with you to review the legislation, identify any potential improvements, and suggest any revisions that may be necessary.



[Text]

Mr. Chairman, hon. members, thank you for the opportunity to appear before you today. I of course would be pleased to answer any questions I can or ask my officials to answer them for me when I do not know the answer.

**Mr. Nunziata:** I would like to take this opportunity to welcome the Solicitor General and his officials. This is my first opportunity to ask questions of the Solicitor General. I have been rather pleased with the direction he has been taking in his department since his appointment. He knows he has had a number of predecessors, and hopefully he will not become another predecessor.

I would like to ask him some general questions with respect to Bill C-67. As he recalls, this particular piece of legislation was a result of pressure brought to bear on the Government of Canada during a summer about three years ago, mainly from *The Toronto Sun* newspaper. They kept pressuring and hammering the government, and the government finally succumbed and recalled Parliament, and we passed this piece of legislation.

We have had three years of experience with this act. Does he believe that the evaluation period has been long enough to draw any significant and meaningful conclusions?

**Mr. Cadieux:** Mr. Chairman, on the comments by Mr. Nunziata, I thank him for his good wishes, and with his co-operation I may not become a predecessor.

With respect to the specifics of the introduction of this bill during the summer of 1986, I must admit, Mr. Nunziata, I do not recall whether it was following those pressures of *The Toronto Sun*, or whatever. My responsibilities at the time were not those of the Solicitor General, and I am not sure whether your conclusion about why Parliament was recalled and then passed this legislation is necessarily the reason we did come back that summer. Nevertheless, we did pass this piece of legislation in 1986, following the recall of Parliament for this specific purpose.

I indicated in my opening remarks that we believe this piece of legislation is appropriate, has been implemented in an appropriate way, is equitable, etc. But when you try to draw conclusions, obviously the longer a period you have in order to assess the success of a particular measure is always better. But because of that specific amendment that was suggested at the time of passage of Bill C-67, there was an amendment to have a three-year review.

I welcome this opportunity because I believe it will give us the opportunity to look at those three years and hopefully convince everybody that it was appropriate.

**Mr. Nunziata:** You seem to be indicating that this amendment was successful, but yet when you look at the statistics... Let us remember who we are dealing with here. We are dealing with the worst inmates. These are inmates who have not been able to convince a parole board that they should be released on parole after serving a third, or a longer period, of their time. These are the inmates who were scheduled to be released by operation of law; in other words,

[Translation]

Monsieur le président, messieurs et mesdames, je vous remercie de m'avoir invité à comparaître devant vous aujourd'hui. Je me ferai un plaisir de répondre à vos questions. Si c'est nécessaire, je me demanderai à mes fonctionnaires de m'aider à le faire.

**M. Nunziata:** J'aimerais profiter de l'occasion pour souhaiter la bienvenue au Solliciteur général et à ses fonctionnaires. C'est la première fois que j'ai la chance de lui poser des questions. Je suis assez heureux de l'orientation qu'a prise son ministère depuis sa nomination. Ses prédécesseurs ont été nombreux, et il est à espérer qu'il demeure à son poste suffisamment longtemps.

J'aimerais lui poser quelques questions générales au sujet du projet de loi C-67. Comme il le sait, ce projet de loi a été présenté par le gouvernement à la suite de pressions exercées surtout par le *Toronto Sun* un certain été il y a trois ans. Le gouvernement a fini par céder à l'intensité de ces pressions et a reconvoqué le Parlement pour faire adopter ce projet de loi.

Trois ans se sont maintenant écoulés. Estime-t-il que cette période a été suffisamment longue pour lui permettre de tirer des conclusions intéressantes quant à l'utilité de cette loi?

**M. Cadieux:** Monsieur le président, j'aimerais d'abord remercier M. Nunziata de ses bons vœux et je voudrais exprimer le souhait qu'avec sa collaboration, je demeure longtemps à mon poste.

Quant aux raisons de l'adoption de ce projet de loi à l'été 1986, j'avoue, monsieur Nunziata, ne pas me souvenir si elles avaient quelque chose à voir avec des pressions exercées par le *Toronto Sun*. À l'époque, je n'étais pas Solliciteur général, et je ne suis pas certain que le Parlement ait été reconvoqué cet été-là pour les raisons que vous avez mentionnées. Quoi qu'il en soit, ce projet de loi a bien été adopté en 1986 après que le Parlement eut été reconvoqué à cette fin.

Je faisais remarquer, dans ma déclaration, que j'estime que ce projet de loi est nécessaire et qu'il a été mis en oeuvre de façon responsable et équitable. Évidemment, plus la période d'évaluation est longue, plus on peut tirer des conclusions pertinentes. Or, le projet de loi C-67 prévoit un examen triennal, grâce à l'amendement qui y était apporté en 1986.

Je suis heureux que cet examen ait lieu, car il nous donnera l'occasion de tirer des enseignements de l'expérience acquise et de réaffirmer la nécessité du projet de loi.

**M. Nunziata:** Vous semblez croire que la modification a été efficace, mais lorsqu'on considère les statistiques... Il ne faut pas oublier quelle est la clientèle visée. Il s'agit des pires détenus, c'est-à-dire de ceux qui n'ont pas réussi à convaincre la Commission des libérations conditionnelles qu'ils méritaient la liberté sous surveillance après avoir purgé au moins le tiers de leur peine. Il s'agit des détenus dont la libération est permise en vertu de la loi en raison de la



**[Texte]**

because of the remission they have earned during the period of their incarceration. So these are the worst of the federal inmates in our institutions. When we look at the recidivism rate, are you not worried that even with Bill C-67 there is a 44% recidivism rate? Those odds are not very good and I would like to ask you what types of offences these inmates are committing.

• 1005

**Mr. Cadieux:** Those odds are not good. I guess that is a fair assessment, Mr. Nunziata, because of the number of 44%. On the other hand, the odds are better than was anticipated at the time this particular piece of legislation was discussed.

You have to remember, Mr. Nunziata, that generally speaking, inmates, whether they be the worst ones or not the worst ones, will eventually go back on the street at some time somewhere in the country. What this piece of legislation was designed for was to make sure that those worst inmates would not get on the street sooner than they have to in order to protect public safety and public security. I believe again that after the three-year or four-year experience of this particular piece of legislation, when you look at what was suggested at the time of the debate and when you look at the results that we have today, that the piece of legislation was not only needed, it has proven useful.

We are here before this committee to find ways to improve this particular legislation in order to make sure that as few cases of recidivism occur. Each time we have a case of recidivism, Mr. Nunziata, I believe it is unfortunate, but those things happen.

**Mr. Nunziata:** I suggest to you that this legislation gives the Canadian public a false sense of security because you are simply delaying the inevitable. The recidivism rate is similar to what the recidivism rate was prior to Bill C-67. In other words, you are simply putting off the victimization of certain Canadians out there and I suggest to you that people who are re-offending in this category are committing serious offences. Not only did they originally commit an offence that caused danger or harm to innocent people but they re-offend in the same fashion, generally speaking.

When will the government realize that mandatory supervision is a failure, that it is not working, that what the Canadian public wants and expects is serious reform of the criminal justice system? They want to see the abolition of mandatory supervision, they want to see reform of the parole system in Canada because it is a joke. When you look at the statistics over the last... I will take the term of office of the Conservative government—it was no different during the Liberal term of office—is it any wonder that Canadians have lost faith in the criminal justice system when the statistics keep painting an unfortunate and tragic situation out there?

My question is: when is this government going to get serious? One of his predecessors tried a few years ago, and I suggest only for short-term political gain, to introduce certain amendments. That was about two or three years ago. I

**[Traduction]**

remise de peine qui leur est accordée pendant leur incarceration. Il s'agit donc des détenus les plus durs qui se trouvent dans les pénitenciers fédéraux. Le fait que le taux de récidivisme soit de 44 p. 100 malgré le projet de loi C-67 ne vous préoccupe-t-il pas? Cette statistique n'est pas très rassurante, et j'aimerais que vous nous disiez quels genres de crimes commettent ces détenus.

**M. Cadieux:** Je suppose, monsieur Nunziata, qu'on peut dire qu'un taux de 44 p. 100 n'est pas très encourageant. Ce taux est cependant moins élevé que celui qu'on avait prévu au moment de l'adoption du projet de loi.

Il faut se souvenir, monsieur Nunziata, que les meilleurs détenus comme les pires finissent par réintégrer la société. Ce projet de loi visait à faire en sorte que les pires détenus la réintègrent le plus tard possible afin de protéger la sécurité publique. Compte tenu de l'expérience que nous avons acquise et des résultats que nous avons obtenus par opposition à ceux qui avaient été escomptés au moment de l'adoption du projet de loi, j'estime que celui-ci était non seulement nécessaire, mais qu'il a été utile.

Nous comparaissons devant le comité pour trouver des moyens d'améliorer ce projet de loi afin de réduire le plus possible les cas de récidive. Ces cas sont malheureux, monsieur Nunziata, mais ce sont des choses qui arrivent.

**M. Nunziata:** Je soutiens que ce projet de loi endort les Canadiens dans une fausse sécurité parce qu'on ne fait que retarder l'inévitable. Le taux de récidive actuel est à peu près le même que ce qu'il était avant l'adoption du projet de loi C-67. Autrement dit, on ne fait que retarder la perpétration de certains graves crimes. Les auteurs de ces crimes ont, le plus souvent, commis un premier crime du même genre contre des gens innocents.

Quand le gouvernement se rendra-t-il compte que le programme de mise en liberté surveillée est un échec et que les Canadiens souhaitent qu'on apporte des réformes importantes au système de justice pénal? Les Canadiens souhaitent l'abolition de ce programme et la modification du système de libération conditionnelle, qui est la risée de tous. Étant donné la situation tragique et malheureuse que dépeignent les statistiques recueillies au cours du mandat du gouvernement conservateur—et elle n'était pas bien meilleure sous le gouvernement libéral—, il n'est pas surprenant que les Canadiens aient perdu toute confiance dans le système de justice pénal.

Par conséquent, quand le gouvernement va-t-il faire preuve de sérieux? L'un des prédécesseurs du Solliciteur général a tenté il y a quelques années, pour se gagner la faveur éphémère de certains, de proposer certaines



[Text]

believe it was Mr. Kelleher who introduced those reforms and we have not seen anything yet. Is the Solicitor General content to ad lib his way through his term of office and allow the imperfect system to continue?

**The Chairman:** Mr. Nunziata, I am not cutting into your time in any way, but I want a point of clarification. You referred to a recidivism rate of 44%, and my reading on page 13 is that the overall re-admission rate was 44%. That does not say recidivism. It may be re-admission for various other reasons, for residency rules, but it does not say recidivism. Could I have clarification from someone at the table?

**Mr. Ole Ingstrup (Commissioner, Correction Service of Canada):** Mr. Chairman, Mr. Minister, I think it is very important to make a distinction, as the chairman indicated, between recidivism and re-admission for other reasons.

• 1010

We have some statistics indicating that of the 448 who were released under the Bill C-67 scheme, 46, or 10%, were re-admitted with new offences. The rest of them were re-admitted for other reasons, either breach or violation of special conditions or whatever other reasons there might be.

Furthermore, it is important to understand that of those 46, 29—in other words, 29 out of 448 releases—were releases that resulted in a new scheduled offence. That means in the more serious offences. Compared to what we have in other areas, that is actually a somewhat lower recidivism rate; namely 6.5%.

**Mr. Nunziata:** The bottom line is that the rate has not changed. It does not matter how you look at it: with or without Bill C-67, the rate is generally the same.

Can we get back to the question about when this Solicitor General will be bringing in some meaningful reform?

**Mr. Cadieux:** Again, I just want to indicate that I will not try to be partisan about my answers here, because I believe the subject is fairly serious. Therefore, whether or not my predecessor, Mr. Kelleher, brought in those amendments for cheap political gain, as suggested by Mr. Nunziata, or because they were necessary, I just will not dwell on because I think we have to look at the legislation and try to make it better.

Yes, amendments were brought in by Mr. Kelleher then. Perhaps Mr. Nunziata missed the initiative the Minister of Justice and I started in June of this year, our discussion paper on reform that is being looked at across the country right now and is suggesting, we believe, some very important changes in the general criminal system here in Canada. I am sure this committee will eventually be working on this, when the discussion paper is completed.

I am sure Mr. Nunziata will realize that efforts are being made throughout the system to improve the system and to make sure that Canadians feel comfortable with it. Notwithstanding its failures once in a while, I believe we still have the best criminal system in the world.

[Translation]

modifications au régime actuel. C'était il y a environ deux ou trois ans. Si je ne m'abuse, c'est M. Kelleher qui a proposé ces réformes qui n'ont pas abouti. Le Solliciteur général va-t-il se contenter d'improviser tout au long de son mandat et va-t-il permettre le maintien de ce système imparfait?

**Le président:** Monsieur Nunziata, je ne veux pas vous interrompre, mais j'aimerais simplement une précision. Vous avez dit que le taux de récidive était de 44 p. 100, mais il semblerait plutôt qu'il s'agisse du taux de réadmission. Ce n'est pas la même chose. Les détenus sont peut-être réadmis dans un pénitencier pour diverses raisons, et notamment parce qu'ils ont enfreint les règles touchant l'hébergement. Quelqu'un pourrait-il me donner cette précision?

**M. Ole Ingstrup (commissaire, Services correctionnels du Canada):** Comme vous le faites remarquer, monsieur le président, je pense qu'il importe d'établir une distinction entre le taux de récidive et le taux de réadmission, puisque les motifs de réadmission varient.

Les statistiques dont nous disposons indiquent que sur 448 détenus libérés en vertu des dispositions du projet de loi C-67, 46 d'entre eux, soit 10 p. 100, ont été réadmis après avoir commis de nouveaux crimes. Les autres ont été réadmis pour d'autres raisons, soit parce qu'ils avaient enfreint les conditions spéciales de leur libération, soit pour d'autres raisons.

En outre, il importe de comprendre que sur ces 46 détenus, 29, soit 29 sur 448, ont été réadmis après avoir commis de nouveaux crimes prévus à l'annexe, c'est-à-dire des crimes graves. Cela équivaut donc à un taux de récidive un peu inférieur à celui qui prévaut dans d'autres domaines, soit 6,5 p. 100.

**M. Nunziata:** Ce qui importe, c'est que le taux n'a pas changé. Avec le projet de loi C-67 ou sans celui-ci, le taux de récidive demeure le même.

Par conséquent, quand le Solliciteur général va-t-il proposer des réformes réelles?

**M. Cadieux:** Je vais tâcher de ne pas faire de parti pris, car il s'agit d'un sujet sérieux. Je ne relèverai donc pas les propos de M. Nunziata quant aux motifs qui auraient poussé M. Kelleher à présenter ces modifications, car nous sommes ici pour étudier le projet de loi et voir comment on peut l'améliorer.

Quoi qu'il en soit, M. Kelleher a bien présenté des modifications à la loi à ce moment-là. M. Nunziata ne sait peut-être pas que la ministre de la Justice et moi-même avons publié en juin dernier un document de discussion, qui a été diffusé dans tout le pays, et dans lequel nous proposons des changements importants au système de justice pénal au Canada. Je suis convaincu que le comité étudiera ce document de discussion à un moment donné.

M. Nunziata doit admettre que des efforts sont déployés afin d'améliorer le système et de le rendre plus compréhensible. Notre système de justice pénal, bien qu'imparfait, continue d'être le meilleur au monde.



[Texte]

**Mr. Nunziata:** In effect, you are telling us then that when Mr. Kelleher introduced his legislation a few years ago he was premature in the introduction of the legislation—because if you are not prepared to introduce legislation, if you want to continue to study and to restudy the whole situation, then it suggests that you are still not ready, or the department is still not ready, to introduce legislation. Why was Mr. Kelleher so ready a few years ago to introduce legislation but you are not? It seems to me that you are rejecting the proposals introduced by Mr. Kelleher, that you still want to improve upon those recommendations.

**Mr. Cadieux:** To improve upon something is not to reject it, Mr. Nunziata. I propose that you look at our discussion paper before perhaps drawing conclusions. You will see that the proposals in the discussion paper are perhaps going further than what was brought forward by Mr. Kelleher at the time in that particular context. Again, perhaps we should take up this discussion when you have seen the paper, looked at it, and perhaps are aware of the results of some of the consultations out there.

**Mr. Nunziata:** When can we expect to have legislation?

**Mr. Cadieux:** You will see, Mr. Nunziata, that this government is not worried about bringing in amendments that will improve the system, but it is concerned with consultation, perhaps differently from other governments before that. Nevertheless, we believe that this particular system we are discussing, which is the criminal system, is worth being discussed with the people who know about the system across the land before we bring in amendments that will be there for a while.

Making sure that we are trying to bring in the best possible changes, to make the system work better, should not be criticized but should be congratulated.

**Mr. Nunziata:** Is the minister intending to abolish mandatory supervision? Will he today admit, at least, that he is not happy with that system, that aspect of early release?

**Mr. Cadieux:** I am here today to consult with this committee on a very specific piece of legislation. There is a discussion paper out there to propose some more changes, and I will draw my conclusions and make my decisions at the appropriate time.

• 1015

**Mr. Nunziata:** May I ask the Solicitor General whether he believes the Correctional Service of Canada owes a duty of care to Canadians to protect them from inmates who might be released or escape and commit serious harm to other Canadians.

**Mr. Cadieux:** I think the general policy of the system, Mr. Nunziata, is that public safety should prevail, and that is still the criterion.

**Mr. Nunziata:** I will ask you the question specifically. Do you believe the Correctional Service of Canada owes a duty of care to protect Canadians from inmates?

[Traduction]

**M. Nunziata:** Vos propos laissent entendre que M. Kelleher a agi prématurément il y a quelques années en proposant des modifications au système. Vous nous proposez encore des études. Pourquoi M. Kelleher était-il prêt il y a quelques années à proposer un projet de loi, alors que vous ne l'êtes pas? Faut-il en conclure que vous rejetez les propositions présentées par M. Kelleher et que vous voulez améliorer les recommandations qui avaient alors été présentées?

**M. Cadieux:** On peut améliorer quelque chose, M. Nunziata, sans le rejeter. Je vous invite à étudier notre document de discussion avant de tirer vos conclusions. Vous verrez que nos propositions vont peut-être un peu plus loin que celles qui avaient été présentées à l'époque par M. Kelleher. Nous devrions peut-être revenir sur tout ceci une fois que vous aurez lu le document de discussion et que vous aurez pris connaissance des consultations qui ont eu lieu avec les milieux intéressés.

**M. Nunziata:** Quand le gouvernement compte-t-il présenter un projet de loi?

**M. Cadieux:** Le gouvernement ne craint pas, M. Nunziata, de présenter des modifications visant à améliorer le système. Mais il voudrait le faire après avoir procédé aux consultations voulues, ce que d'autres gouvernements n'ont pas toujours fait. Quoiqu'il en soit, nous pensons qu'il convient de consulter les différents intervenants du milieu carcéral avant de proposer des modifications, qui seront quand même durables, au système.

Vous devriez nous féliciter, et non pas nous critiquer, de chercher les meilleurs moyens d'améliorer le système.

**M. Nunziata:** Le ministre compte-t-il abolir le régime de liberté surveillée? Avouera-t-il au moins aujourd'hui que ce système de libération anticipée ne le satisfait pas?

**M. Cadieux:** Je suis ici aujourd'hui pour consulter ce comité sur un projet de loi bien précis. Un document de discussion proposant divers changements a été publié, et je tirerai mes conclusions et prendrai les décisions qui s'imposent au moment opportun.

**M. Nunziata:** Puis-je demander au Solliciteur général s'il estime que le Service correctionnel du Canada a l'obligation de protéger les Canadiens contre les détenus qui risquent de commettre d'autres crimes après avoir été libérés de prison ou après s'en être échappés?

**M. Cadieux:** La sécurité du public a prépondérance, monsieur Nunziata.

**M. Nunziata:** Je vais vous poser une question précise. Estimez-vous que le Service correctionnel du Canada a l'obligation de protéger les Canadiens des détenus?



[Text]

**Mr. Cadieux:** I will repeat my answer, Mr. Nunziata. I believe public safety is still the criterion. I know you are trying to draw me into a question that is currently before the courts, and I will not go further on that particular subject.

**Mr. Nunziata:** You are quite right. Canadians are shocked that your government would enter a statement of defence in the Daniel Gingras matter, an action brought by Leslie Woodward and Evelyn Woodward. Evelyn Woodward is the administratrix of the estate of Wandalee Woodward, who was the victim of Daniel Gingras. Your officials are telling the people of Canada in paragraph 8 of their statement of defence that they did not owe a duty of care to the plaintiffs or to Wandalee Woodward, the victim of Daniel Gingras. Canadians are shocked to learn that the Correctional Service of Canada does not care about what might happen if an inmate escapes or what might happen if there is gross negligence on the part of officials of the Correctional Service of Canada.

I believe it is up to the Solicitor General to state here categorically that indeed the Correctional Service of Canada owes a duty of care to every Canadian to protect them to the greatest extent possible from actions of inmates who are either released on mandatory supervision or parole or who happen to escape because some official or individual at the Correctional Service of Canada falls asleep at the switch. Will he at least assure Canadians today that the Solicitor General believes his officials owe a duty of care?

**Mr. Cadieux:** Again, Mr. Nunziata, I will repeat my statement that public safety is still a criterion. We are here to look at a very important piece of legislation. In concert with the committee, we are obviously looking forward to your recommendations, but I will not comment on a case that is before the courts at the present time.

**Mr. Nunziata:** But it is a civil case.

**Mr. Cadieux:** It is still before the courts, Mr. Nunziata.

**Mr. Nunziata:** It may be before the courts, but I believe it is incumbent upon the Solicitor General to try to settle the matter outside of court rather than dragging the family of the victim through the courts and insult the family of someone who was brutally murdered by someone who was in the care and control of his officials, someone who was given a birthday pass to take a ride on the roller coaster at the West Edmonton Mall. He commits a murder, and the Solicitor General says the Government of Canada does not owe a duty of care and drags this poor family through the courts. I think he should intervene and put an end to this nonsense that his officials are going through in this case. Can he not settle with this family rather than continuing to subject them to this emotional turmoil?

**Mr. Cadieux:** Mr. Nunziata is putting words in my mouth, whether voluntarily or not, and I will not dwell on that because I know Mr. Nunziata's sense of justice in all cases. I will just repeat that this case is before the courts

[Translation]

**M. Cadieux:** Je répéterai la réponse que je vous ai donnée, monsieur Nunziata. Nous continuons d'attacher la priorité à la sécurité publique. Je sais que vous voulez m'amener à parler d'une affaire qui est devant les tribunaux, mais je ne le ferai pas.

**M. Nunziata:** Vous avez raison. Les Canadiens sont stupéfaits de voir que votre gouvernement prend la défense de Daniel Gingras dans l'affaire qui l'oppose à Leslie Woodward et Evelyn Woodward. Evelyn Woodward est l'exécutrice testamentaire de la succession de Wandalee Woodward, tuée par Daniel Gingras. Dans le paragraphe n° 8 de l'exposé de la défense, vos fonctionnaires affirment qu'ils n'avaient pas l'obligation de protéger les demandeurs ni de protéger Wandalee Woodward, qui a été tuée par Daniel Gingras. Les Canadiens sont choqués d'apprendre que le Service correctionnel du Canada ne s'inquiète pas de ce qui peut survenir en cas d'évasion d'un détenu ou de négligence flagrante commise par l'un de ses employés.

J'estime qu'il incombe au Solliciteur général d'affirmer catégoriquement que le Service correctionnel du Canada a l'obligation de protéger tous les Canadiens de la meilleure façon possible contre les détenus qui sont soit remis en liberté surveillée, soit ont droit à la liberté conditionnelle, soit s'évadent de prison parce qu'un employé du Service correctionnel du Canada a manqué à sa tâche. Assurera-t-il au moins les Canadiens aujourd'hui que ces fonctionnaires ont l'obligation de les protéger?

**M. Cadieux:** Je répète, monsieur Nunziata, que la sécurité du public est prioritaire. Nous étudions un projet de loi très important. Nous sollicitons le concours du comité, mais je refuse de me prononcer sur une affaire qui est devant les tribunaux.

**M. Nunziata:** Il s'agit d'une affaire civile.

**M. Cadieux:** Toujours est-il qu'il s'agit d'une affaire qui est devant les tribunaux, monsieur Nunziata.

**M. Nunziata:** C'est peut-être le cas, mais je pense qu'il incombe au Solliciteur général d'essayer de régler cette affaire à l'amiable au lieu de chercher noise ou d'insulter la famille d'une personne qui a été brutalement tuée par quelqu'un à qui les fonctionnaires du Service correctionnel avaient accordé un laissez-passer, le jour de son anniversaire, pour aller s'amuser au *West Edmonton Mall*. Cette personne commet un meurtre, et le Solliciteur général dit que le gouvernement du Canada n'a pas l'obligation de protéger le public et va jusqu'à traîner la famille de la victime devant les tribunaux. J'estime qu'il est temps qu'il intervienne pour mettre fin à cette situation ridicule. Ne peut-il pas s'entendre à l'amiable avec cette famille au lieu de la soumettre à de tels tourments?

**M. Cadieux:** Volontairement ou non, monsieur Nunziata essaie de me faire dire des choses que je ne veux pas dire, mais je ne m'étendrai pas là-dessus, car je connais son sens de la justice. Je répéterai seulement qu'il s'agit d'une affaire



[Texte]

right now, as Mr. Nunziata knows very well. It may well be settled out of court. I am sure the lawyers for the parties will eventually talk to each other, and we will see what happens. But I will not comment on the case as long as it is before the courts.

**Mr. Blackburn (Brant):** I too would like to welcome the Solicitor General to our committee today. I believe this is my first meeting of this committee.

I would like to refer to page 11 of your presentation, Mr. Minister, in the last paragraph, where you say:

Last year a special Task Force on Aboriginal Offenders presented a number of recommendations to the Correctional Service of Canada. These are currently being implemented across the country.

Could you elaborate on that? I am particularly concerned about the statistics with respect to native offenders. I am also very concerned about them not just as statistics but as human beings. It seems to me the system is either not working in respect of rehabilitation, or native offenders perhaps should be treated under a separate set of criteria apart from the rest of the prison population.

• 1020

**Mr. Cadieux:** Mr. Blackburn, I thank you for your good words. Also, with respect to the native offenders I think it is recognized and acknowledged throughout the country that there certainly seems, or there is, a greater number of native offenders proportionately in the criminal justice system. As a former Minister of Indian affairs and Northern Development I was made very well aware of those particular circumstances throughout the land in some of my travels.

Just before going to the specific initiatives with respect to correctional services per se, there are numerous studies and task forces, or whatever we may want to call them, across the land in order to address the general native problem, if you wish, in the criminal justice system. There is a task force right now, for instance, in Alberta, which is a joint provincial and federal initiative, in order to look at the criminal system there and to try to come up with reasons, and hopefully solutions, to that particular problem.

There are various reasons why the numbers are different. For instance, just on parole there are a lot more waivers of parole requests, if I recall correctly, with respect to natives than for non-natives, etc. So there are a number of reasons.

But on the specific task force to which you are referring, I will let the commissioner, Mr. Ingstrup, tell you where we are at in the implementation of those recommendations.

[Traduction]

qui est maintenant devant les tribunaux, comme le sait très bien monsieur Nunziata. Elle sera peut-être réglée à l'amiable. Je suis convaincu que les avocats des deux parties se parleront en temps et lieu, et nous verrons ce qu'il adviendra. Je ne me prononcerai cependant pas sur cette affaire tant qu'elle est devant les tribunaux.

**M. Blackburn (Brant):** J'aimerais moi aussi souhaiter la bienvenue au Solliciteur général. C'est la première fois que je participe à ce comité.

À la page 13 de votre déclaration, monsieur le ministre, on peut lire ceci:

L'année dernière, un groupe d'étude sur les autochtones au sein du régime correctionnel fédéral a présenté un certain nombre de recommandations au Service correctionnel du Canada. Ces recommandations sont en train d'être mises en oeuvre dans tout le pays.

Pourrions-nous avoir des précisions? Je m'inquiète en particulier du nombre élevé de délinquants autochtones. Je ne m'intéresse pas tant aux statistiques qu'au sort de ces êtres humains. Il me semble que le système fait défaut au niveau de la réadaptation, ou que les contrevenants autochtones doivent être traités en fonction de critères distincts.

**M. Cadieux:** Je vous remercie de vos bonnes paroles, M. Blackburn. En ce qui concerne les contrevenants autochtones, il est généralement admis dans le pays que leur nombre à l'intérieur du système de justice pénale est proportionnellement plus élevé. En tant qu'ancien ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, j'ai eu l'occasion de constater très vivement cette situation dans le pays au cours de mes déplacements.

Avant d'aborder les mesures précises qui les concernent à l'intérieur du service correctionnel, je voudrais indiquer qu'il y a de nombreuses études et de nombreux groupes de travail, quelle que soit la façon dont on les appelle, qui examinent le problème des autochtones à l'intérieur du système de justice pénale. Il y en a un en Alberta, par exemple, auquel participent le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral, qui examine la situation et qui essaye d'en trouver les causes, en vue d'en arriver, il est à espérer, à une solution.

Les raisons expliquant la différence dans les chiffres sont variées. Pour ce qui est de la libération conditionnelle, par exemple, il y a beaucoup plus de renoncations aux demandes de libération conditionnelle chez les autochtones que chez les non-autochtones, si je me souviens bien.

En ce qui concerne le groupe de travail précis auquel vous faites allusion, je vais demander au commissaire Ingstrup d'en parler en indiquant où en est l'application de ces recommandations actuellement.



[Text]

**Mr. Blackburn:** Before Mr. Ingstrup replies, are there enough native Canadians involved in this process to begin with—I mean people who are analyzing, people who are studying the problem, people who are making recommendations? Are there enough coming from the native communities themselves, enough input going into what Mr. Ingstrup, I think, is about to tell the committee?

**Mr. Cadieux:** Well, “enough” is a very relative notion, Mr. Blackburn. Whether “enough” in some people’s minds should be 100% participation, or 75%, or 50%, is relative, and therefore open to opinions. But there are more and more being involved in these processes in order to ensure that not only do we come up with the appropriate means to resolve the problems that are there, but also because of the particular situation of natives I believe it is crucial that there be some native participation in the implementation of these initiatives.

Mr. Ingstrup will give you a much broader view of the situation right now.

**Commr Ingstrup:** Mr. Chairman, as you will recall, at my last appearance on the main estimates I did explain to this committee the process we went through in order to improve programs for native offenders.

This country has about 2% native peoples as part of its general population, and we have 10% of the federal prison population who are natives. Obviously, the Solicitor General of the day felt that there was a great need to do something about this problem and he asked me to chair a task force that subsequently reported.

The Solicitor General released a report and supported all the recommendations. There are about 65 of them. We did consult with our native advisory committee, which is a part of our structure. It is a group of outside native individuals in key positions in terms of the criminal justice system, a group which advises me on a regular basis on native issues.

They had an opportunity to look at the report I mentioned. They have supported the report, and we are in the process of implementing the recommendations of the report. All of the recommendations, with one or two exceptions, will be implemented by the end of this fiscal year.

What are those recommendations? In general terms we are talking about provision of new programs, native-specific programs, that are delivered in a spiritual and cultural context that is easier to relate to for the native offenders.

We are talking about new ways of dealing with native spirituality. For instance, we have given native elders the same status as other religious leaders, and we have found ways to deal with the security issues that of course arise when native leaders come in with sacred bundles and pipes and other things that belong to their ceremonies. I think these initiatives have been well received.

[Translation]

**M. Blackburn:** Avant de donner la parole à monsieur Ingstrup, j’aimerais également poser cette question: y a-t-il suffisamment d’autochtones à l’intérieur du processus actuellement—j’attends chez les gens qui analysent, qui étudient la situation, qui sont appelés à faire des recommandations? Y en a-t-il suffisamment qui viennent des communautés autochtones pour participer à ce processus dont monsieur Ingstrup est sur le point d’entretenir le comité?

**M. Cadieux:** Comme vous le savez, le mot «suffisamment» est très subjectif, M. Blackburn. Suppose-t-il une participation à 100 p. 100, à 75 p. 100 ou à 50 p. 100? C’est une question d’opinion. Ce qui est certain, c’est qu’il y en a de plus en plus qui s’impliquent pour faire en sorte que nous trouvions les solutions appropriées aux problèmes mais également pour que nous puissions compter sur les autochtones pour appuyer nos mesures. C’est essentiel.

Maintenant, monsieur Ingstrup va vous décrire la situation de façon plus large.

**Comm. Ingstrup:** Monsieur le président, vous vous souvenez sans doute que lors de ma dernière comparution devant le comité, le sujet était les prévisions budgétaires et j’ai expliqué le processus que nous avons mis en route pour améliorer les programmes à l’intention des contrevenants autochtones.

Ce pays compte environ 2 p. 100 d’autochtones dans sa population, mais 10 p. 100 d’autochtones dans ses pénitenciers fédéraux. Le solliciteur général en poste a jugé à un certain moment qu’il fallait s’attaquer à ce problème et il m’a demandé de présider un groupe de travail, qui a déposé un rapport.

Le solliciteur général a publié le rapport et indiqué qu’il appuyait toutes ses recommandations. Il y en a environ soixante-cinq. Nous avons consulté à cet égard notre comité consultatif autochtone, qui fait partie de notre structure. C’est un groupe d’autochtones de l’extérieur qui occupent des postes clés à l’intérieur du système de justice pénale, un groupe qui me conseille régulièrement sur toutes les questions intéressant les autochtones.

Il a eu l’occasion d’examiner ledit rapport. Il l’a également appuyé, et nous en sommes actuellement à appliquer ses recommandations. Toutes seront en place, à une ou deux exceptions près, d’ici la fin de l’exercice financier.

Maintenant, quelles sont ces recommandations? Essentiellement, elles concernent la création de nouveaux programmes, de programmes conçus spécialement pour les autochtones et destinés à être appliqués en tenant compte d’un contexte spirituel et culturel plus familier aux contrevenants autochtones.

Nous parlons ici de nouvelles façons d’aborder la spiritualité autochtone. Par exemple, nous avons accordé aux anciens parmi les autochtones le même statut qu’aux autres chefs religieux et nous avons trouvé une façon de régler le problème de sécurité lorsque les chefs autochtones se présentent avec des ballots de remèdes, des pipes sacrées et d’autres articles dont ils ont besoin pour leurs cérémonies. Ces mesures ont été bien accueillies.



[Texte]

We have re-established native liaison services across the nation. We have gathered much more information about the possibility of northern local communities being able to provide services to released native offenders and to supervise them at the local level, preferably at their reserves.

We have improved our post-release services, and we are also trying, as Mr. Blackburn indicated, to involve more native people in the delivery of services, but the hiring of native people to our service is a very difficult process. Native people who meet our criteria are often offered much more profitable, lucrative jobs in other organizations.

We are now looking at ways in which to attract more native people to the staff of CSC, and I believe over the next year or two we will be successful in increasing dramatically the number of natives we have, but at this point in time the number of native employees is low and we are doing something about it.

**Mr. Blackburn:** I would like to ask the which recommendations are not being implemented and for what reasons are they not. You mentioned that some were and some were not.

**Commr Ingstrup:** One of them is of course the hiring of native staff. We cannot say that we have hired sufficient native staff. By the end of this fiscal year we will hardly have begun to get these people on board. Our recruitment process is simply not sophisticated enough at this point in time. Also, although we have increased dramatically the number of native cultural awareness programs for our staff—and virtually all staff across the nation have been trained in native cultural awareness—we have not met the objectives we would like to meet in the future with much more integrated training in those areas.

**Mr. Blackburn:** If you looked at the problem historically you will find—I am oversimplifying, I know—that the whole concept of prison and incarceration is a European concept, not a native North American concept. We brought the criminal justice system to the native people, not the other way around. We introduced capital punishment. We introduced the stocks. We in fact introduced scalping, not the other way around, and yet we end up now with 10% of our prison population native when their overall population is 2%.

Surely the system is not working and has not been from the beginning with respect to native prisoners or inmates. Have there not been any attempts made to segregate the native population, or part of it, away from the main body in a separate system, a separate correctional system—call it experimental, although I do not like that word—to see how it would work or how it does work? We have been at this for 100 years and it is getting worse, with all due respect. It is not getting better.

[Traduction]

Nous avons remis sur pied les services de liaison autochtones dans le pays. Nous avons maintenant beaucoup plus d'informations sur les ressources dont peuvent disposer les localités septentrionales en vue d'offrir des services aux contrevenants autochtones remis en liberté et de les surveiller à l'échelon local, préférablement à l'intérieur des réserves.

Nous avons amélioré notre service d'assistance postpénale, et comme monsieur Blackburn l'a indiqué, nous essayons d'impliquer davantage d'autochtones dans notre activité, malgré le fait que l'embauche d'autochtones dans notre service nous pose quelques difficultés. Il se trouve que les autochtones qui répondraient à nos critères se voient souvent offrir des postes beaucoup plus rémunérateurs dans d'autres services.

Nous cherchons actuellement d'autres façons d'attirer des autochtones à l'intérieur du SCC; d'ici un an ou deux, nous devrions augmenter considérablement le nombre d'autochtones chez nous, mais pour l'instant notre nombre d'employés autochtones est faible. Nous cherchons à corriger cette situation.

**M. Blackburn:** J'aimerais savoir quelles sont les recommandations qui ne sont pas appliquées et pourquoi elles ne le sont pas. Vous avez indiqué qu'il y en avait quelques-unes qui restaient en plan.

**Comm. Ingstrup:** L'une d'elles a trait à l'embauche de personnel autochtone. Nous ne pouvons pas encore dire que nous avons embauché suffisamment d'autochtones. À la fin du présent exercice, nous n'aurons fait que commencer à accueillir quelques autochtones supplémentaires à l'intérieur de notre personnel. Notre processus de recrutement n'est tout simplement pas au point. Par ailleurs, nous avons accru considérablement le nombre de nos programmes de sensibilisation à la culture autochtone à l'intention de notre personnel—presque tout le personnel que nous avons actuellement au pays a été formé en cette matière. Cependant, nous n'avons pas encore atteint les objectifs que nous aimerions atteindre à l'avenir au niveau d'une formation beaucoup plus intégrée à ce chapitre et à d'autres.

**M. Blackburn:** Si vous examinez cette situation dans son contexte historique, vous constaterez—vous me pardonneriez si je simplifie à l'extrême—que la notion d'emprisonnement et d'incarcération est une notion européenne, étrangère au continent nord-américain. C'est nous qui avons fait connaître le système de justice pénale aux autochtones, non pas le contraire. Nous avons introduit la peine capitale. Nous avons introduit le pilori. En réalité, nous avons également introduit le scalpe, et non pas l'inverse. Malgré tout, nous nous retrouvons avec un pourcentage de 10 p. 100 d'autochtones à l'intérieur de nos pénitenciers alors que la population autochtone ne compte que pour 2 p. 100 de la population totale.

De toute évidence, et le système ne fonctionne pas et n'a jamais fonctionné en ce qui concerne les détenus autochtones. N'a-t-on pas essayé de séparer la population autochtone, ou une partie de la population autochtone, de la population générale des détenus, de façon à la soumettre à un système correctionnel distinct—un système expérimental, même si je n'aime pas le terme—afin de voir si les résultats ne seraient pas meilleurs? Nous faisons face à ce problème depuis cent ans sans pouvoir y remédier, soit dit en toute déférence. Et la situation ne s'améliore pas.



[Text]

I know that drug and alcohol, strictly drugs in more recent years of course, have exacerbated the problem right across the prison population, but when we see defeat facing us day after day after day, and more and more native North Americans being brought before the criminal justice system and thrown behind bars, and the rehabilitation that has been going on for so long is not working, surely somebody in the system has suggested trying something else; let us take 50 of them and put them separately someplace else; let us have entirely native counsellors and case workers; let us release them on mandatory supervision to a reserve, and one of the conditions is that they stay on the reserve for six months, or a year, or whatever is specified. Has nothing like this been done?

**Commr Ingstrup:** Yes, lots of considerations have gone into exactly those points of views.

**Mr. Blackburn:** You say "considerations". Has it actually been done?

**Commr Ingstrup:** No.

**Mr. Blackburn:** Well, that is my point.

• 1030

**Commr Ingstrup:** I must say we have also been reluctant to even propose that. It is very dangerous to establish a kind of apartheid system within the correctional system.

**Mr. Blackburn:** I am not suggesting that. That is a pejorative word around this table. I am sorry, Mr. Ingstrup, but I did not in any way imply an apartheid system. Apartheid automatically refers to South Africa. I want that clear.

**Commr Ingstrup:** I am saying that we have been reluctant to suggest anything that could indicate that natives will always have to be treated differently from other inmates. You will see that the task force on female offenders does suggest a healing lodge for female native offenders. We are also looking at the possibility of establishing camps for minimum security native offenders, should they desire to serve their sentences in such camps. It is pretty difficult to find good locations, and it is also a little bit uncertain to what extent it would receive strong support among the native communities, but we are looking at it.

**Mr. Blackburn:** Mr. Minister, do you anticipate the gradual phase-in development toward a separate native criminal justice system and rehabilitative correctional system? I know that is a broad question. Surely, as I said a few moments ago, sir, if the present system is not working, and I do not think it is by all standards, then we must be looking to some meaningful alternative, and that certainly is one of them. I am not saying it is the only one.

**Mr. Cadieux:** Just before I attempt to answer that question, Mr. Blackburn, I want to remind you that in my former portfolio as Minister of Indian Affairs we were looking at the justice system with respect to natives. I am going to give you my personal opinion on the subject and therefore not the opinion of my colleague who is now the Minister of Indian Affairs. At the time, particularly within the discussions we were entertaining with respect to self-

[Translation]

Je sais que la drogue et l'alcool, la drogue, en particulier, au cours de ces dernières années, ont causé des ravages à l'intérieur de la population carcérale de façon générale, mais face aux résultats décourageants que nous constatons tous les jours, face au nombre croissant d'autochtones nord-américains traduits en justice et jetés en prison, face à l'échec constant de leur réadaptation, quelqu'un à l'intérieur du système a dû proposer de nouvelles méthodes, a dû dire: Prenons une cinquantaine d'entre eux et logeons-les séparément, faisons appel à des conseillers et des agents chargés de cas uniquement autochtones, libérons-les dans une réserve en liberté surveillée, avec l'obligation d'y rester six mois, un an ou une période donnée. N'a-t-on pas tenté ce genre de choses, à un certain moment?

**Comm. Ingstrup:** Il a beaucoup été question de ce genre de mesures.

**M. Blackburn:** Vous dites qu'il en a été question. A-t-on fait quelque chose?

**Comm. Ingstrup:** Non.

**M. Blackburn:** Vous voyez.

**Comm. Ingstrup:** Je dois dire que nous avons hésité à proposer une telle mesure. Il est très dangereux d'établir un système d'apartheid à l'intérieur du système correctionnel.

**M. Blackburn:** Ce n'est pas ce que je dis. Le mot apartheid a une très mauvaise connotation autour de cette table. Je regrette, monsieur Ingstrup, mais je n'ai pas proposé de système d'apartheid. Et l'apartheid est propre à l'Afrique du Sud.

**Comm. Ingstrup:** Je dis simplement que nous avons hésité à proposer un système impliquant que les autochtones doivent être traités différemment des autres détenus. Le groupe de travail sur les contrevenants a parlé d'un centre de cicatrisation des blessures morales pour les contrevenants autochtones. Nous examinons également la possibilité de créer des camps pour les contrevenants autochtones nécessitant une sécurité minimale; il faudrait qu'ils acceptent de purger leur peine dans ces camps. Il faudrait des emplacements convenables, et il n'est pas sûr que les communautés autochtones appuieraient une telle idée.

**M. Blackburn:** Monsieur le ministre, envisagez-vous, vous-même, la mise en place graduelle d'un système de justice pénale et d'un système correctionnel de réadaptation distinct pour les autochtones? Je sais que c'est une question très vaste. Si, comme je l'ai dit il y a quelques minutes, le système actuel ne fonctionne pas—et selon tous les critères d'évaluation possibles, c'est bien le cas—nous devons sûrement envisager d'autres possibilités. Un système distinct en est au moins une.

**M. Cadieux:** Avant d'essayer de répondre à cette question, monsieur Blackburn, je voudrais vous rappeler que lorsque j'étais ministre des Affaires indiennes nous examinions déjà le système judiciaire et la place qu'y occupent les autochtones. Je vais vous donner mon opinion personnelle à ce sujet, non pas l'opinion de mon collègue, l'actuel ministre des Affaires indiennes. A l'époque, il était beaucoup question de l'autonomie gouvernementale, de



*[Texte]*

government, self-sufficiency, etc., obviously the justice issue was a very important element of self-government, if you wish, and obviously a very important issue from the Indian band perspective.

We were in the process of exploring different ways of resolving the justice issue, mostly I think related to the criminal system. There were some very fruitful discussions and suggestions on the table with respect to certain bands in particular. I recall very distinctly the discussions we were having at the time with the Mohawks of Kahnawake. Even my former provincial colleague at the time, the Minister of Native Affairs, made some public statements, I believe in early January of this year, with respect to his views on some accommodation that could be worked into the process in order to get closer to that. That is an overall justice system, which obviously deals with my colleagues, the Minister of Justice and the Minister of Indian Affairs, and myself. Therefore, I believe we are still going to be looking at that.

There is a justice system in Canada. What can be accommodated within Canada's justice system in order to deal with specific difficulties with the system with different bands across the land. . . The problems are not necessarily the same in B.C., Quebec or New Brunswick. Again, this has to be looked at not only in a global sense but also in a particular sense. It is being pursued with the self-government discussions and negotiations. Obviously not only as a former minister but now as Solicitor General I have an interest in this and will be pursuing this with my colleagues and the various Indian leaderships in the country.

• 1035

**Mr. Fee (Red Deer):** Mr. Minister, you have given us quite a broad-ranging report, and you have asked a lot of questions. I have just noticed that in the time remaining we are not even going to be able to touch on all the questions you asked us.

I have four topics I would like to get to, and I am going to try to be as brief as possible so I can get them all in. I do not want to refer to any specific case in front of the court, but I do want to follow up on Mr. Nunziata's question.

On page 3 of your report you said "we are deeply committed to the protection and security of Canadians". I would like some assurance that your officials agree with that statement, because when Mr. Gibson was in front of this committee last May we talked about this program, and in a comment in the media the next day he is quoted as saying that he is telling his people to be more aggressive and to take a calculated chance when they are satisfied that the risk is manageable. I do not think I read into it that protection of the public is a prime concern. I would like a reassurance from you, and perhaps from Mr. Gibson, that if there ever is any doubt, public safety is going to be the deciding factor in these decisions.

*[Traduction]*

l'autosuffisance, etc.; le système judiciaire était un élément très important de l'autonomie gouvernementale et était, bien sûr, une question très importante aux yeux des bandes indiennes.

Nous explorions les diverses solutions possibles au niveau du système judiciaire et du système pénal. Des discussions très intéressantes avaient lieu et des suggestions fort utiles émanaient de certaines bandes en particulier. Je me souviens très distinctement des discussions que nous avons à l'époque avec les Mohawks de Kahnawake. Même mon ancien collègue provincial à l'époque, le ministre des Affaires indiennes, avait fait quelques déclarations publiques, au début de janvier de cette année, si je me souviens bien, relativement à un compromis possible en vue de rapprocher les parties. Toutes ces mesures, cependant, doivent s'inscrire dans le cadre d'un système de justice global, ce qui implique évidemment la participation de mes collègues, le ministre de la Justice et le ministre des Affaires indiennes, ainsi que de moi-même. Nous allons continuer d'essayer de trouver des solutions.

Il y a un système judiciaire au Canada. Ce qui peut être fait pour l'adapter aux problèmes précis de diverses bandes au pays. . . Les difficultés ne sont pas nécessairement les mêmes en Colombie-Britannique, au Québec ou au Nouveau-Brunswick. La solution ne peut être examinée seulement dans son ensemble; nous nous sommes penchés sur les situations particulières. La question continue d'être débattue dans le cadre des discussions et des négociations sur l'autonomie gouvernementale. Je m'y intéresse non pas seulement en tant qu'ancien ministre mais également en tant que solliciteur général; j'entends bien continuer d'en parler avec mes collègues ainsi que les divers dirigeants autochtones au pays.

**M. Fee (Red Deer):** Monsieur le ministre, vous nous avez fait un rapport très complet et vous avez posé beaucoup de questions. Je viens de me rendre compte qu'étant donné le temps qu'il nous reste, nous ne pourrions même pas aborder toutes les questions que vous nous avez posées.

Il y a quatre sujets dont j'aimerais parler et je vais essayer d'être aussi bref que possible afin de ne pas en laisser de côté. Je ne veux pas parler d'une affaire en instance devant les tribunaux, mais je tiens à continuer dans la même veine que M. Nunziata.

À la page 3 de votre rapport, vous dites: «nous avons le devoir d'assurer la protection et la sécurité des Canadiens». J'aimerais avoir l'assurance que vos fonctionnaires sont du même avis, car lorsque M. Gibson a comparu devant le comité en mai dernier, nous avons parlé de ce programme, et dans un commentaire fait aux médias le lendemain, il aurait dit qu'il exhortait ses employés à être plus agressifs et à prendre un risque calculé lorsqu'ils sont convaincus qu'il n'est pas exagéré. Je n'y vois pas une preuve que la protection de la population constitue une priorité. J'aimerais que vous et peut-être aussi M. Gibson me rassuriez en me disant qu'en cas de doute, la sécurité du public constituera le facteur décisif.



[Text]

**Mr. Cadieux:** If I recall correctly, Mr. Fee, that particular moment in time I was asked a question shortly after the chairman made that statement, or at least I was told the chairman had made that statement. I think one of the press persons who is here today is the one who asked me the question, and my opinion at the time was, and still is, that if we err we should err on the side of public safety.

**Mr. Fee:** I agree with you completely. I that the opinion of your officials as well?

**Mr. Cadieux:** That is my opinion, and I take it for granted that it is the opinion of my officials.

**Mr. Fee:** Well, the Gingras question is going to come up forever. I think our major problem there is, had this committee seen the full report I do not think we would have as many questions remaining our minds. I still think we should see the uncensored version of the report, even if it is an in camera report to the committee.

On page 8 of your report, you say:

With the co-operation of provincial jurisdictions, mechanisms are now in place or under negotiation to ensure that we are getting information from the police, the trial courts, and victims to help us in assessing offenders' needs. . .

Are victims allowed to give evidence, or are they requested to give evidence, at the time of conditional release?

**Mr. Cadieux:** That is one of the main elements of our discussion paper out there right now for discussion. It will be looked at very seriously as to possible changes in the future. It is definitely something we are looking at very carefully. But I will let the chairman answer specifically on how these things are done.

**Mr. Joseph S. Stanford (Deputy Solicitor General, Ministry of the Solicitor General):** Mr. Chairman, representations from victims, relating to the issue of risk to society in the event of release of an inmate, are always welcomed by the National Parole Board.

In terms of the manner in which those representations are delivered, we invite the victim to deliver those views, preferably in writing. But if the preference is to meet with a staff member of the Parole Board to talk about the situation and to deliver the advice to the board, we are open to that alternative as well.

**Mr. Fee:** In the case of violent crime, is it now the custom to let victims know in advance of the hearing?

**Mr. Stanford:** It is not the custom to contact a victim in advance of a parole hearing unless the victim has at some stage of the process indicated that he or she wishes to be kept advised.

[Translation]

**M. Cadieux:** Si je me souviens bien, monsieur Fee, on m'avait posé une question peu après que le président ait fait cette déclaration, ou du moins, on m'a dit que le président avait fait cette déclaration. Je pense que c'est l'un des journalistes présents ici aujourd'hui qui m'a posé la question et j'avais alors répondu, comme je réponds encore maintenant, que si nous péchons par excès, ce serait plutôt en accordant plus d'importance à la sécurité des Canadiens.

**M. Fee:** Je suis tout à fait d'accord avec vous. Les hauts fonctionnaires de votre ministère partagent-ils cet avis également?

**M. Cadieux:** C'est mon avis et je prends pour acquis que c'est également l'avis de mes hauts fonctionnaires.

**M. Fee:** La question de M. Gingras reviendra continuellement. Je pense que si les membres du comité avaient vu le rapport complet, nous n'aurions pas encore autant de questions à l'esprit. Je continue de penser que nous devrions voir la version non censurée du rapport, même si le rapport a été présenté au comité lors d'une séance à huis clos.

À la page 9 de la version française de votre rapport, vous dites:

Avec la coopération des administrations provinciales, on a mis en place—ou on négocie actuellement—des mécanismes précis permettant d'obtenir, de la police, des tribunaux provinciaux et des victimes, les renseignements susceptibles de nous aider à évaluer les besoins des détenus. . .

Les victimes ont-elles le droit de témoigner ou leur demande-t-on de témoigner au moment de la libération conditionnelle d'un détenu?

**M. Cadieux:** C'est l'un des principaux éléments dont nous parlons dans notre document de travail. On examinera cette question très sérieusement afin de voir quels changements il y a lieu d'apporter. C'est certainement une question que nous examinons avec grand soin. Je vais cependant laisser le président vous dire exactement comment on procède.

**M. Joseph S. Stanford (sous-solliciteur général, ministère du Solliciteur général):** Monsieur le président, la Commission nationale des libérations conditionnelles fait toujours bon accueil aux témoignages de victimes, au sujet du risque présenté à la société par la libération d'un des détenus.

Pour ce qui est de la façon dont ces témoignages se font, nous invitons la victime à donner son opinion de préférence par écrit. Cependant, si la victime préfère rencontrer un membre du personnel de la Commission des libérations conditionnelles pour discuter de la situation et donner son avis à la commission, nous sommes prêts à accepter également cette possibilité.

**M. Fee:** Dans le cas d'un crime avec violence, a-t-on actuellement l'habitude d'aviser la victime avant la tenue de l'audience?

**M. Stanford:** On n'a pas l'habitude de communiquer avec une victime avant la tenue d'une audience de libération conditionnelle à moins que cette personne n'ait à un certain moment fait savoir qu'elle désirait être informée.



[Texte]

For those victims who choose simply to put their experience behind them and to get on with their lives and hopefully never be involved in the situation again, we respect that. But if they indicate in any way that they wish to be kept advised, arrangements can be made to ensure that they are.

**Mr. Fee:** So I would be safe in assuming that in the case of a violent crime, a victim or a victim's family member, who might have reason to fear or be concerned about the release of someone, would always be informed before a hearing was made or a decision was made.

**Mr. Stanford:** If that interest has been communicated to the Correctional Service of Canada or the National Parole Board, yes.

**Mr. Fee:** I am changing to make sure I get to my other four topics, Mr. Minister. On page 5, regarding drug offences, I guess you are asking the question here as to whether you feel this should be another item. I am going to basically agree with you. You said that the measure is intended to focus on the most serious drug offenders incarcerated, because it is important to send out a message to drug offenders that they can expect to spend every day of their sentence in custody if they show no sign of reforming their behaviour. This is a recommendation and a discussion at this time, it is not a policy. Is that correct?

• 1040

**Mr. Cadieux:** It is part, again, of the discussion paper that my colleague, the Minister of Justice, and myself issued in June. It obviously is an in-depth paper for a very specific reason. We believe that drug offenders, particularly drug traffickers, should be considered dangerous offenders and that they should "pay" for the crime to society and, obviously, to specific victims that they are responsible for. I think society has a responsibility to make sure that those profiteers pay for the type of crime they are committing to society in general. So it is a very serious offence and we certainly consider that it should be treated as such.

**Mr. Fee:** If you are looking for comments, I would agree with that one completely.

The next point I would like to bring up concerns your number 9. I have a question about that one because I am not sure what the existing status is. I am trying to tie together three comments you made in three different places. On page 9 you were talking about yearly reviews for inmates who were released under mandatory supervision.

If I am correct, reading the numbers from 1986 to August 1990, there were about 125 such inmates released. That is from the number on page 12. Then I was not sure I understood the talk about recidivism and re-admission on page 13. Am I correct that about half of these people, 44%, are going to be back in within a year?

[Traduction]

Pour ce qui est des victimes qui préfèrent simplement laisser derrière elle la mauvaise expérience qu'elles ont vécue et poursuivre leur vie en espérant ne jamais plus entendre parler de l'affaire, nous respectons leur choix. Mais si des victimes nous disent qu'elles veulent être tenues au courant, on peut prendre des dispositions pour faire en sorte qu'elles le soient.

**M. Fee:** Je ne risque donc pas de faire une erreur en supposant que dans le cas d'un crime avec violence, une victime ou un membre de la famille d'une victime qui pourrait avoir des raisons de craindre la libération d'un détenu, serait toujours informé avant qu'une audience ait lieu ou qu'une décision soit prise.

**M. Stanford:** Oui, si la personne a fait savoir au Service correctionnel du Canada ou à la Commission nationale des libérations conditionnelles qu'elle le voulait.

**M. Fee:** Afin d'être certain d'aborder les quatre autres sujets qui m'intéressent, monsieur le ministre, je vais maintenant changer de sujet. À la page 6 de la version française de votre rapport, en ce qui concerne les infractions liées à la drogue, vous demandez si c'est un sujet qui devrait faire l'objet d'un examen ou non. Je suis essentiellement d'accord avec vous. Vous dites que la mesure vise principalement les contrevenants coupables d'infractions graves liées à la drogue, parce qu'il est important de faire comprendre aux auteurs d'infractions liées à la drogue qu'ils peuvent s'attendre à être incarcérés pendant toute la durée de leur peine s'ils ne se montrent pas prêts à changer leur comportement. Il ne s'agit pas d'une politique, c'est plutôt une recommandation et un sujet de discussion, pour l'instant. Est-ce exact?

**M. Cadieux:** C'est l'un des éléments contenus dans le document de travail publié en juin par mon collègue, le ministre de la Justice, et moi-même. C'est évidemment un document complet pour une raison très précise. Nous croyons que les auteurs d'infractions liées à la drogue, en particulier les trafiquants, devraient être considérés comme dangereux et qu'ils devraient «payer leur dette» envers la société et évidemment envers les victimes de leur crime. Je pense que la société a le devoir de s'assurer que ceux qui profitent de ce genre de crimes paient leur dette à la société en général. C'est donc une infraction très grave et nous estimons certainement qu'elle doit être considérée comme telle.

**M. Fee:** Si vous voulez mon avis, je suis entièrement d'accord avec vous sur cette question.

Je voudrais maintenant parler de votre neuvième point. Quelque chose me préoccupe parce que je ne suis pas certain de ce qu'il en est actuellement. J'essaie de faire le lien entre trois commentaires que vous avez faits à trois endroits différents. À la page 11 de la version française, vous parlez d'examen annuel des cas de détenus qui ont été mis en liberté surveillée.

Si je ne me trompe, environ 125 détenus ont ainsi été libérés entre 1986 et août 1990. Je trouve ce chiffre à la page 14 de la version française. Ensuite, je ne suis pas certain d'avoir bien compris ce que vous dites à la page 16 de la version française au sujet de la récidive et de la réadmission. Ai-je raison de croire qu'environ la moitié d'entre-eux, plus exactement 44 p. 100, seront réadmis moins d'un an plus tard?



[Text]

**Commr Ingstrup:** What re-admission means is that a person who has once been released under this scheme will be back again with us, either because of violation of conditions, or because residency is no longer available, or because new charges are laid.

As I indicated before, the majority of these re-admissions are based on non-criminal activities but are based on activities that, to the best of our understanding, signal a deterioration in the person's social and personal conditions which might lead to crime. So we are actually taking these people back at a stage long before they have started to commit new offences. That is what it means.

**Mr. Fee:** Are you agreeing with the recommendation that they should all have yearly reviews, then? Are you saying this is not necessary?

**Commr Ingstrup:** I think that underlying what we are talking about here is the strong belief that the best protection of society that we can provide is a gradual, controlled, supported return to society. Even those people who we move back into our institutions will one day sooner or later be back with us, so it is important to review them and see if we have new possibilities of gradually integrating them back into society. That is what it means.

**Mr. Fee:** It has been argued by some people that with the exception of the first year of the law, the same number of offenders considered dangerous are being released annually now as they were in pre-1986 and that the main difference between them and inmates released prior to that is that they have not had the benefit of supervised reintegration into the community as you mentioned. May I have you comment on that?

**Commr Ingstrup:** We have had about 80, I believe, throughout the four years who have been released at warrant expiry date. We do attempt to get people out a little bit earlier than warrant expiry date in order to have some control in the first relatively more dangerous months after release. In those cases where we found absolutely no positive signs from the inmate, we have liaised with the police and other authorities to be particularly aware of these individuals now back in the community without Corrections having any chance of controlling them.

• 1045

I might add that it is quite interesting, at least to me, to see that only 19 of them have subsequently been re-admitted with new offences. So there is something intriguing about what happened to them. I would have expected that many more would have re-offended, but the numbers are relatively low.

**Mr. Fee:** I hope we can share his optimism.

**The Chairman:** Supplementary to Mr. Fee's second question, where he spoke about the informing of victims, in the Daubney report which we resubmitted, recommendation 3 says:

[Translation]

**Comm. Ingstrup:** La réadmission signifie qu'une personne qui a été libérée en vertu de ce programme sera de nouveau incarcérée soit parce qu'elle a enfreint les conditions de sa libération, soit parce que l'hébergement n'est plus disponible, ou parce que de nouvelles accusations sont portées.

Comme je l'ai déjà dit, la majorité de ces réadmissions font suite à des activités non criminelles, mais des activités qui nous révèlent quand même une détérioration de la situation sociale et personnelle de l'individu qui pourrait le mener au crime. Nous reprenons donc ces personnes bien avant qu'elles aient commencé à commettre de nouvelles infractions. Voilà ce que cela signifie.

**M. Fee:** Acceptez-vous alors la recommandation selon laquelle ces détenus devraient tous faire l'objet d'un examen annuel? Dites-vous que ce n'est pas nécessaire?

**Comm. Ingstrup:** Je pense que nous disons cela parce que nous croyons fermement que la meilleure façon de protéger la société est de réinsérer socialement un ancien détenu de façon graduelle et contrôlée, en lui accordant un certain appui. Même les anciens détenus qui reviennent dans nos établissements devront tôt ou tard réintégrer la société, de sorte qu'il est important d'examiner leur cas pour voir si nous n'avons pas de nouvelles façons de les réinsérer graduellement dans la société. Voilà ce que nous voulons dire.

**M. Fee:** On a dit qu'abstraction faite de la première année de l'application de la loi, on libère actuellement chaque année le même nombre de contrevenants jugés dangereux qu'avant 1986 et que la principale différence entre ces détenus et ceux qu'on libérerait auparavant est que ces derniers n'avaient pas profité d'une réintégration supervisée dans leur collectivité, comme vous l'avez dit. Pouvez-vous faire un commentaire?

**Comm. Ingstrup:** Pendant cette période de quatre ans, je crois que nous avons libéré environ 80 détenus à la date d'expiration du mandat. Nous tentons de libérer les détenus un peu avant la date d'expiration du mandat afin de pouvoir exercer un certain contrôle pendant les premiers mois qui suivent la libération, car c'est une période relativement plus dangereuse. Dans les cas où un détenu ne démontrait absolument aucun signe positif, nous avons communiqué avec la police et d'autres autorités afin de leur recommander d'être particulièrement vigilants dans le cas de ces personnes maintenant de retour dans la collectivité sans que les Services correctionnels puissent les surveiller.

Je trouve personnellement très intéressant que seulement 19 d'entre eux ont par la suite été réadmis pour de nouvelles infractions. Je suis donc plutôt intrigué par ce qui leur est arrivé. Je me serais attendu à en voir beaucoup plus récidiver, mais relativement peu d'entre eux l'ont fait.

**M. Fee:** J'espère que nous pouvons partager son optimisme.

**Le président:** Je voudrais poser une question supplémentaire à la deuxième question de M. Fee, quand il parlait d'informer les victimes. Dans le rapport Daubney que nous avons présenté de nouveau, la recommandation 3 dit:



[Texte]

The Committee recommends that at a minimum general information include the victim's right to seek compensation and restitution, the right to submit a victim impact statement, and the right to be kept informed about various pre-trial, trial and post-trial proceedings.

In the response, the framework for sentencing and correction that the minister and the Minister of Justice submitted to us, sometimes it is difficult to find reference to definite recommendations, but we do have a statement about parole reforms for openness and accountability on the bottom of page 22.

Do openness and accountability include the informing of victims for post-trial proceedings?

**Mr. Cadieux:** "Post-trial" meaning all the way up to parole hearings?

**The Chairman:** That is correct.

**Mr. Cadieux:** As you have pointed out, Mr. Chairman, it is in the paper that was issued this summer. It is out there for discussion.

**The Chairman:** It is a little vague, Mr. Minister.

**Mr. Cadieux:** My colleague, the Minister of Justice, and I have put that paper out for discussion in order to receive the opinions of the interested people, and it may well be that accountability will result in a specific recommendation or answer to the Daubney report being either informed as often as you can or when there is a request, or informed, period. But I would not want to jump the gun—

**The Chairman:** Before consulting. I understand.

**Mr. Cadieux:** —and inform this committee or leave the impression with the Canadians who are participating in this discussion paper right now that I have made my mind up already, which I have not.

**Mr. Domm (Peterborough):** On the same subject, I am more confused now. A number of constituents in my riding have been victims of crimes, and the person who perpetrated the crimes and is now serving a sentence is every once in a while being considered for conditional release. It is my understanding—what the official said is the case today—that they are not automatically advised in order that they can be present or submit reasons why this person should not receive conditional release.

**The Chairman:** That was my understanding.

**Mr. Domm:** The minister's point is a little broader than that. I thought you were saying that it is desirable. I do not have the point in there where you talk about it, but your comments left me with the impression that they should be notified, or it would be good to involve them.

[Traduction]

Le comité souhaite que parmi les renseignements d'ordre général figurent au moins le droit, pour la victime, de demander une indemnisation et la restitution, le droit de présenter une déclaration sur les conséquences du crime et le droit d'être informée sur le procès ainsi que sur les procédures antérieures et postérieures au procès.

Dans la réponse à ce rapport, c'est-à-dire dans le document que nous ont présenté le ministre et le ministre de la Justice, et qui contient le plan d'ensemble pour la détermination de la peine et les services correctionnels, il est parfois difficile de trouver un renvoi à des recommandations précises, mais on trouve au bas de la page 22 une déclaration concernant la réforme du système de libération conditionnelle afin d'en améliorer la transparence et la responsabilité.

L'idée d'informer les victimes sur les procédures postérieures au procès fait-elle partie de ces éléments de transparence et de responsabilité?

**M. Cadieux:** Par «procédures postérieures au procès», vous voulez dire jusqu'aux audiences de libération conditionnelle?

**Le président:** C'est exact.

**M. Cadieux:** Comme vous l'avez fait remarquer, monsieur le président, il en est question dans le document publié cet été. Le sujet fait l'objet de discussions.

**Le président:** C'est un peu vague, monsieur le ministre.

**M. Cadieux:** Mon collègue le ministre de la Justice et moi avons publié ce document afin d'inviter les personnes intéressées à donner leur opinion et il se peut fort bien qu'une recommandation précise ou un élément de la réponse au rapport Daubney spécifie que la victime doit être informée le plus souvent possible ou quand elle en fait la demande, ou encore tout simplement qu'elle soit informée, un point c'est tout. Je ne veux pas cependant anticiper. . .

**Le président:** Sur les consultations. Je comprends.

**M. Cadieux:** ...en disant au comité ou en donnant l'impression aux Canadiens qui participent aux consultations que j'ai déjà pris ma décision, car ce n'est pas le cas.

**M. Domm (Peterborough):** À propos de cette même question, je suis encore plus déconcerté maintenant. Un certain nombre de mes électeurs ont été victimes de crimes et la personne qui a commis les crimes purge actuellement une peine d'emprisonnement, mais on considère régulièrement la possibilité de lui accorder une libération conditionnelle. Si j'ai bien compris ce qu'a dit le haut fonctionnaire, on n'informe pas automatiquement les victimes afin qu'elles puissent se présenter aux audiences ou donner des raisons pour lesquelles le détenu ne devrait pas obtenir de libération conditionnelle.

**Le président:** C'est ce que j'ai cru comprendre.

**M. Domm:** Je croyais que le ministre avait dit que c'était souhaitable. Je ne vois pas dans votre document où vous en parlez, mais vos commentaires m'ont donné l'impression que les victimes devraient être avisées, ou qu'il serait bon qu'elles aient leur mot à dire.



[Text]

**Mr. Cadieux:** Again, I appreciate the question to clarify it. The chairman indicated the situation as it is today. There is a discussion paper out there that deals with that particular issue, and a decision will be made some time in the near future that may well be an indication on my part very specifically of what it should be.

If you are asking me for my personal opinion, I do not necessarily see any problems with informing victims or victims' families in general, except for the particular reason raised by the chairman a few minutes ago, that some of those victims may not want to hear about this particular case ever again for reasons of their own.

**Mr. Domm:** You have answered it very well. I understand what you are saying.

**Mr. Cadieux:** So there is a margin there between compulsory notification and not.

**Mr. Domm:** Then would your official agree with you that he would notify all those persons we are talking about unless they have asked not to be kept informed? There is a difference there that is important.

• 1050

**Mr. Cadieux:** I would expect my officials, Mr. Domm, not only to agree with me but also to do what is going to be determined should be done, once the discussion paper has been finished.

**Mr. Domm:** That is fine. I will look forward to all my people being notified of upcoming conditional release opportunities in order that they can make input without necessarily having to apply for the opportunity to make input. There is a great deal of difference there.

**Mr. Cadieux:** I will take that comment, Mr. Domm, as being your representation with respect to the discussion paper, and it will be taken into consideration when we come to the appropriate decisions.

**Mr. Domm:** With your support.

**Mr. Lee (Scarborough—Rouge River):** I wish to address an item that has some relation to the Immigration Act. Do you know how many—I will use the term "illegal"—how many citizens of other countries are in our federal penitentiaries now?

**Mr. Cadieux:** I personally do not have an answer to that off the top of my head, Mr. Lee. Whether some of my officials have it now, or not, I do not know.

**Mr. Lee:** Perhaps Commissioner Ingstrup does.

**Commr Ingstrup:** The latest number I have seen quite recently is very close to 10%. I can find out.

**Mr. Lee:** That is a good enough number for me right now for discussion purposes. Of that 10% are there any of those who are now subject to the provisions we are discussing here today?

**Commr Ingstrup:** I am sorry, Mr. Chairman, I would not be able to answer that question. I can find out.

[Translation]

**M. Cadieux:** Je vous remercie de me permettre par votre question de clarifier les choses. Le président a exposé la situation actuelle. Un document de travail traite de la question et une décision sera prise dans un avenir rapproché et elle ira peut-être dans le sens que j'ai dit.

Si vous me demandez mon opinion personnelle, je ne vois pas pourquoi on n'informerait pas les victimes ou la famille des victimes, sauf dans le cas mentionné par le président il y a quelques minutes, c'est-à-dire lorsque des victimes ne veulent plus, pour des raisons personnelles, jamais entendre parler de l'affaire.

**M. Domm:** Vous avez très bien répondu à la question. Je comprends ce que vous voulez dire.

**M. Cadieux:** Il y a donc une différence entre l'avertissement obligatoire et facultatif.

**M. Domm:** Votre haut fonctionnaire conviendrait-il donc avec vous qu'il devrait avertir toutes les personnes dont nous parlons, à moins qu'elles n'aient demandé qu'on ne les informe pas? Il y a là une différence qui est importante.

**M. Cadieux:** Monsieur Domm, je m'attends à ce que mes collaborateurs soient d'accord avec moi et à ce qu'ils se conforment à la décision qui sera prise quand on en aura terminé avec le document de travail.

**M. Domm:** Très bien. Je m'attends à ce que tous mes commettants soient avertis à l'avance à chaque fois que l'on envisagera de faire une libération conditionnelle, afin qu'ils puissent avoir leur mot à dire sans nécessairement avoir besoin d'en faire la demande. Cela fait tout une différence.

**M. Cadieux:** Je considère, M. Domm, qu'il s'agit là de votre avis au sujet des options envisagées dans le document de travail; j'en prends bonne note et nous en tiendrons compte au moment de prendre des décisions.

**M. Domm:** Avec votre appui.

**M. Lee (Scarborough—Rouge River):** Je voudrais aborder un point qui a un certain rapport avec la Loi sur l'immigration. Savez-vous combien de ressortissants étrangers, disons «illégaux», se trouvent actuellement dans les pénitenciers fédéraux?

**M. Cadieux:** Personnellement, je ne connais pas la réponse à cette question par coeur, M. Lee. Peut-être l'un de mes collaborateurs pourrait-il vous répondre tout de suite.

**M. Lee:** Peut-être que le commissaire Ingstrup le sait.

**Comm. Ingstrup:** D'après les données les plus récentes que j'ai vues tout dernièrement, c'est tout près de 10 p. 100. Je peux vérifier.

**M. Lee:** Ce chiffre me convient parfaitement, aux fins de la discussion. De ce 10 p. 100, combien sont maintenant assujettis aux dispositions dont nous discutons aujourd'hui?

**Comm. Ingstrup:** Je suis désolé, monsieur le président, je ne connais pas la réponse à cette question. Je peux m'informer.



[Texte]

**Mr. Lee:** The reason I ask the question is that as a taxpayer, if an individual in custody now for a serious crime is going to be deported at some point, I am wondering why we go through the expense of running that person through these mandatory supervision provisions, and why we would not simply deport at the end of the two-thirds of the sentence being served. Has the department addressed that issue previously?

**Commr Ingstrup:** Mr. Chairman, with the permission of my minister, I would like to mention that the vast majority of offenders who serve in other western countries at one point in time will go back to their country either because of our immigration legislation or because of the exchange of offender treaties that we have bilaterally with a number of countries.

Some time ago we signed the treaty developed under the Council of Europe with all the 22 member states of the Council of Europe. I personally had a person travelling around the world making administrative agreements with most of these countries, both in Europe and in Asia, working out individual bilateral agreements so that with all countries where we have a larger number of inmates we now have administrative agreements to make sure they can be transferred back to the extent that it is possible.

**Mr. Lee:** That is good. That is a nice framework. I am wondering why, in cases where you have violent offenders who obviously should not be here, their files are not in the hands of Immigration on day one of the sentence, and why immigration proceedings are not commenced and run through the system so that on the day of release or potential release, after two-thirds of the sentence has been served, those persons are simply invited to go back home. It is a cost issue here.

I suppose you are telling me that is not done, that we are blindly looking upon this person as a convict and will simply run him or her through the system, and Immigration goes on about its work without being aware of it. Why are we absorbing those costs for the final one-third of the sentence?

**Mme Bertrand (Brome—Missisquoi):** Puis-je demander à mon collègue de clarifier sa question? Premièrement, vous avez demandé combien de détenus venaient de pays étrangers. Il y a ceux qui sont en attente de leur statut de réfugié, et il y a ceux qui demandent à devenir immigrants. Englobez-vous tous ces gens ou parlez-vous uniquement d'un certain groupe?

• 1055

**Mr. Lee:** I did not ask how many came from other countries; I asked how many were illegal in Canada.

**Mr. Cadieux:** It was not understood that way, Mr. Lee.

**Mr. Lee:** I am not talking about immigrants.

**Mr. Cadieux:** That is why I admitted immediately that I did not know the answer.

[Traduction]

**M. Lee:** Je pose la question parce que les contribuables s'interrogent à ce sujet. Supposons qu'un détenu actuellement incarcéré pour un crime grave doit être expulsé très bientôt. Je me demande pourquoi on se donne la peine d'appliquer à cette personne les dispositions relatives à la surveillance. Pourquoi ne pas simplement expulser cette personne un fois qu'elle a purgé les deux tiers de sa peine? Cela coûterait moins cher. Le ministère s'est-il déjà penché sur cette question?

**Comm. Ingstrup:** Monsieur le président, avec la permission du ministre, je voudrais préciser que la grande majorité des contrevenants qui sont incarcérés dans d'autres pays occidentaux vont retourner dans leur pays à un moment ou l'autre, soit en application de notre législation en matière d'immigration, soit en vertu des traités bilatéraux que nous avons conclus avec un certain nombre de pays pour l'échange de prisonniers.

Il y a quelque temps, nous avons signé le traité conclu avec les 22 pays membres du Conseil de l'Europe. J'ai personnellement chargé l'un de mes collaborateurs de se rendre dans la plupart de ces pays pour conclure des ententes administratives, autant en Europe qu'en Asie. Ainsi, nous avons mis en place des ententes bilatérales avec chacun de ces pays dont un nombre important de ressortissants se trouvent dans nos prisons; ces ententes nous permettent d'assurer le transfert de ces prisonniers dans la mesure du possible.

**M. Lee:** Très bien. C'est excellent. Dans le cas des contrevenants qui ont commis des actes de violence et qui ne devraient manifestement pas se trouver chez-nous, je me demande pourquoi leurs dossiers ne sont pas confiés aux agents de l'immigration à partir du premier jour de leur peine et pourquoi on n'entame pas immédiatement la procédure pertinente, afin que le jour même où le détenu peut être élargi, après avoir purgé les deux tiers de sa peine, on puisse tout simplement l'inviter à retourner chez-lui. C'est le facteur coût qui m'intéresse.

Je suppose que vous allez me dire que l'on ne fait rien de tel, que ces gens-là sont tout simplement considérés comme des détenus dont le dossier doit suivre le cours normal et que les agents de l'immigration font leur travail sans être conscients du problème. Pourquoi assumons-nous le coût du dernier tiers de la peine?

**Mrs. Bertrand (Brome—Missisquoi):** Could I ask my honourable colleague to clarify his question? First, you ask how many inmates are from other countries. There are those who are waiting for their refugee status and then there are those who are applying for immigrant status. Are you referring to all these people or only to a specific group?

**M. Lee:** Je n'ai pas demandé combien de détenus viennent de pays étrangers; j'ai demandé combien se trouvent illégalement au Canada.

**M. Cadieux:** Ce n'est pas ainsi que nous avons compris la question, M. Lee.

**M. Lee:** Je ne parle pas des immigrants.

**M. Cadieux:** C'est pourquoi j'ai immédiatement admis que je ne connaissais pas la réponse à votre question.



[Text]

**Mr. Nunziata:** Is that not what he meant when he said 10%?

**Commr Ingstrup:** No. Mr. Chairman, my understanding was that Mr. Lee's question was about how many foreign individuals we have in our institutions. I believe that was the question. I cannot tell you how many people in our institutions are here illegally.

**Mr. Nunziata:** These are people who are not Canadian citizens; you are saying 10% are not Canadian citizens.

**Commr Ingstrup:** Yes.

**Mr. Nunziata:** So they could have landed status but they still do not have citizenship.

**Commr Ingstrup:** That is right.

**Mr. Lee:** I would like to suggest that if a person is not a citizen, if a person is landed, I think the immigration department would still want to have a look at the file under the terms of the existing Immigration Act. I am trying to get a bottom line on this. Does CSC refer these things to the immigration department? Is there any linkage? Is there any mechanism out there now that would obviate the need for the taxpayer sharing the cost for the final one-third of the sentence, particularly for a violent offender who would be dealt with under the provisions of this legislation?

**Commr Ingstrup:** I do not have the details yet. I do know we have a very close collaboration with CEIC and the provincial authorities that usually house these individuals, at least for a certain period of time. I also know that a very significant number of these offenders are actually paroled at one-third of their sentence, and one of the conditions for parole is that they leave the country for a while.

**Mr. Cadieux:** If I may just add, Mr. Lee, I think you are raising an interesting question. I would suggest that perhaps when the commissioner comes back next Thursday you could expand on that, after the numbers have been checked, first of all, to clarify what we are talking about exactly.

I tend to agree with you. If there is a lack in the system between CEIC and the Correctional Service of Canada or any other department, it should be corrected. I agree with that in principle. Let the commissioner check it out, and he will be back. I am sure he will be more than happy to further that discussion.

**Mr. Lee:** I am just thinking about one particular case—I guess I can mention the name—the Ng case, where it appears the individual has or will have served 100% of the sentence. They are mucking around with extradition litigation. I do not understand why on day one the immigration department and CSC did not simply go through the immigration procedures so after two-thirds of the sentence, instead of looking at parole or gating or anything else, the individual is simply invited to go to the airport with an escort. If that was not done and it was not considered, it was, at a minimum, an administrative faux pas. Someone is not doing their job in CEIC or CSC.

[Translation]

**M. Nunziata:** Ce n'est donc pas ce qu'on voulait dire quand on a cité le chiffre de 10 p. 100?

**Comm. Ingstrup:** Non. Monsieur le président, je croyais que M. Lee demandait combien de ressortissants étrangers sont actuellement détenus dans nos établissements. Il me semble que telle était la question. Je ne peux pas vous dire combien de détenus se trouvent ici illégalement.

**M. Nunziata:** Il s'agit de détenus qui n'ont pas la citoyenneté canadienne. Vous dites que 10 p. 100 des détenus ne sont pas citoyens canadiens.

**Comm. Ingstrup:** Oui.

**M. Nunziata:** Ils peuvent donc avoir le statut d'immigrant reçu sans posséder la citoyenneté canadienne.

**Comm. Ingstrup:** C'est exact.

**M. Lee:** A mon avis, dans le cas d'une personne qui est immigrant reçu mais n'a pas la citoyenneté canadienne, il me semble que le ministère de l'Immigration devrait quand même vouloir examiner le dossier aux termes de la Loi sur l'immigration actuellement en vigueur. J'essaie d'aller au fond des choses. Le Service correctionnel renvoie-t-il ses dossiers au ministère de l'Immigration? Existe-il un lien quelconque? Y-a-il un mécanisme qui permettrait au contribuable d'éviter d'avoir à assumer le coût du dernier tiers de la peine, en particulier dans le cas des contrevenants violents qui seraient assujettis aux dispositions de ce projet de loi?

**Comm. Ingstrup:** Je ne connais pas encore les détails. Je sais que nous travaillons en étroite collaboration avec la Commission de l'emploi et l'immigration et avec les autorités provinciales qui ont habituellement la garde de ces détenus, du moins pendant un certain temps. Je sais également que beaucoup de ces détenus se voient accorder une libération conditionnelle après avoir purgé le tiers de leur peine et l'une des conditions de leur libération est qu'ils quittent le pays pendant un certain temps.

**M. Cadieux:** Je voudrais ajouter quelque chose, M. Lee. Je crois que vous soulevez là une question intéressante. Peut-être pourrions-nous y revenir à la prochaine comparution du commissaire, jeudi prochain; nous aurons alors vérifié les chiffres afin de préciser ce dont nous parlons exactement.

J'ai tendance à être d'accord avec vous. S'il y a des lacunes dans la coordination entre la CEIC et le Service correctionnel du Canada ou tout autre ministère, il faudrait y remédier. En principe je suis d'accord avec cela. Laissez le commissaire vérifier les faits; je suis certain qu'il se fera un plaisir de vous donner de plus amples explications à ce sujet.

**M. Lee:** Je songeais à un cas précis. Je pense que je peux le citer nommément. Il s'agit de l'affaire Ng. Il semble que cette personne a purgé ou purgera la totalité de sa peine. Actuellement, on perd son temps à poursuivre des procédures d'extradition. Je ne comprends pas pourquoi le ministère de l'Immigration et le Service correctionnel du Canada n'ont pas tout simplement, dès le premier jour, appliqué la procédure d'immigration afin que cette personne, après avoir purgé les deux tiers de sa peine, soit tout simplement escortée jusqu'à l'aéroport, sans qu'il soit nécessaire d'envisager la libération conditionnelle, le blocage ou toute autre procédure. Si on ne l'a pas fait, si on ne l'a même pas envisagé, le moins que l'on puisse dire, c'est qu'il s'agissait d'un faux pas administratif. Il y a quelqu'un qui ne fait pas son travail à la CEIC ou au SCC.



[Texte]

**Mr. Cadieux:** In all fairness, Mr. Lee, generally speaking, I think you also have to look at the fact that there were numerous appeals launched in that particular process by the person in question. Therefore, perhaps a lot of the time spent was because of the appeal pending. I think you have to look at it globally. I am sure the commissioner and yourself and the committee will have the occasion to do that at a future date.

• 1100

**Mr. Littlechild (Wetaskiwin):** The one question I wanted to ask the minister was in respect to any improvements we might consider with respect to the legislation. How much has literacy programming been involved with the programs of the inmates?

**Mr. Cadieux:** Mr. Littlechild, it is interesting that you raised that particular question because last week we had here in Ottawa the first international literacy conference with respect to Correctional Services. It was co-hosted with the United States Federal Bureau of Penitentiaries.

We have obviously improved tremendously the literacy programs in federal institutions in particular. We have obviously provided more opportunities for the inmates to learn how to read and write and to get from a basic level of education to the grade 8 level. I will let the commissioner give you all the numbers.

What I can say after the conference, which I believe was a success and perhaps an eye-opener for a lot of people who take writing and reading for granted in this country, is that there is obviously a problem, not only in penitentiaries, obviously, but also a problem within society in general. This has contributed greatly to the betterment of the inmates in the federal systems and I am sure provincial systems as well, and it is obviously something that has to be worked on and pursued, because the results and the positive side that comes out of it are, I believe, incalculable.

You cannot put a value on it, but everything that permits the preparation of an inmate to reintegrate into society is so great that we will have to pursue that considerably. The commissioner will give you the numbers, because we had predictions and we have passed those predictions, not by much, but we have passed them.

**Commr Ingstrup:** Literacy is a very, very, important key program in what we are doing across the nation. We have programs in place now in all our institutions from coast to coast, with the exception of the community correctional facilities because we use community educational programs there. But over the last four years we have trained an average of about 1,000 people from approximately grade 5 to grade 8 or above.

That was an objective set three years ago. We are now adding new challenges to ourselves in three areas. We want to raise the number of inmates who we turn from illiterate to literate from 1,000 to 1,200 a year. We think we will be able to do that.

[Traduction]

**M. Cadieux:** En toute justice, M. Lee, je pense que vous devez également tenir compte du fait que la personne en cause n'a cessé d'interjeter appel à toutes les étapes. On a peut-être perdu beaucoup de temps en attendant que la procédure d'appel suive son cours. Je pense que vous devez tenir compte de tous les tenants et aboutissants de l'affaire. Je suis certain que le commissaire et vous-même et les autres membres du comité aurez l'occasion d'examiner cette affaire plus en détail une autre fois.

**M. Littlechild (Wetaskiwin):** J'ai une seule question à poser au ministre au sujet des améliorations que nous pourrions apporter à la mesure à l'étude. Dans quelle mesure a-t-on offert des programmes d'alphabetisation aux détenus?

**M. Cadieux:** Monsieur Littlechild, il est intéressant que vous posiez cette question parce que la semaine dernière, nous avons été l'hôte à Ottawa, de concert avec l'administration pénitentiaire des États-Unis, de la première conférence internationale sur l'alphabetisation en milieu carcéral.

Bien sûr, nous avons considérablement amélioré les programmes d'alphabetisation, notamment dans les établissements fédéraux. Nous avons offert aux détenus de meilleures chances d'apprendre à lire et à écrire et d'atteindre un niveau d'instruction correspondant à la huitième année scolaire. Le commissaire pourra vous donner tous les chiffres.

Je crois pouvoir dire que cette conférence a été couronnée de succès et qu'elle a peut-être ouvert les yeux à bien des gens pour qui la capacité de lire et d'écrire va de soit au Canada. Chose certaine, il y a manifestement un problème, non seulement dans les pénitenciers, mais également dans l'ensemble de la société. Cette conférence a grandement contribué à améliorer le sort des détenus dans les établissements fédéraux et également dans les prisons provinciales. Il est évident qu'il faudra poursuivre dans cette voie et étoffer davantage nos programmes dans ce secteur, car je crois qu'ils apportent des avantages incalculables.

On ne peut pas chiffrer la valeur des résultats obtenus, mais tout ce qui aide un détenu à réintégrer la société est tellement précieux qu'il faudra redoubler d'effort dans ce domaine. Je vais laisser le commissaire vous fournir les chiffres pertinents, qui sont intéressants, car nous avons fait des prévisions que nous avons surpassées, de peu, mais nous avons quand même dépassé nos objectifs.

**Comm. Ingstrup:** Le programme d'alphabetisation est un élément très très important, en fait un élément clé de nos programmes dans l'ensemble du pays. Nous avons actuellement des programmes en place dans tous les établissements, d'un océan à l'autre, à l'exception des centres correctionnels communautaires, pour lesquels nous faisons appel aux programmes scolaires communautaires. Au cours des quatre dernières années, nous avons formé en moyenne environ 1,000 personnes dont le niveau d'instruction est passé de la cinquième année à la huitième année scolaire ou plus.

C'est l'objectif que nous nous étions fixé il y a trois ans. Nous nous sommes maintenant fixé de nouveaux défis à relever dans trois secteurs. Nous voulons faire passer de 1,000 à 1,200 par année le nombre de détenus illettrés auxquels nous apprenons à lire et à écrire. Nous pensons être en mesure de le faire.



[Text]

Second, we want to increase the level of what we determine as literacy in Canada, from what we have now, grade 8, which is the United Nations level of literacy, up to grade 10. We think contemporary society requires this in our country.

Third, we will focus our attention on those who drop out of institutional literacy training programs, what can be done in order to reduce that number or bring them back and actually make them literate.

**The Chairman:** Thank you very much. Mr. Littlechild, we can proceed next week because next week this committee has two meetings in this room, 9.30 a.m. On Tuesday we have Mr. Gibson and 9.30 a.m. Thursday we have Mr. Ingstrup.

Thank you very much to all the witnesses.

I declare the meeting adjourned.

[Translation]

Deuxièmement, nous voulons rehausser le niveau d'instruction correspondant au seuil minimum d'alphabétisation au Canada. Actuellement, ce seuil est fixé à la huitième année scolaire, conformément à la norme adoptée par les Nations Unies, et nous voulons le faire passer à la 10<sup>e</sup> année scolaire. Nous croyons que c'est rendu nécessaire par les exigences de la société moderne dans laquelle nous vivons.

Troisièmement, nous allons faire porter nos efforts sur ceux qui abandonnent en cours de route les programmes d'alphabétisation dans les établissements pénitentiaires. Nous allons chercher à réduire le nombre des abandons et à ramener ceux qui ont laissé tomber, jusqu'à ce qu'ils sachent lire et écrire.

**Le président:** Merci beaucoup. Monsieur Littlechild, nous pourrions poursuivre la semaine prochaine car le comité se réunit deux fois la semaine prochaine dans cette même pièce. Mardi à 9h30, nous recevons M. Gibson, et jeudi à 9h30, nous entendrons M. Ingstrup.

Merci beaucoup à tous les témoins.

La séance est levée.





















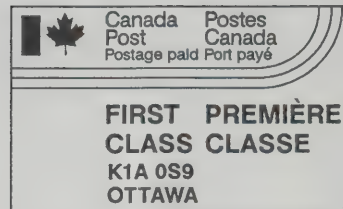












*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

APPEARING

The Honourable Pierre Cadieux, Solicitor General of Canada.

WITNESSES

*From the Ministry of the Solicitor General:*

Joseph S. Stanford, Deputy Solicitor General.

*From the National Parole Board:*

Fred Gibson, Chairman.

*From the Correctional Service of Canada:*

Ole Ingstrup, Commissioner.

COMPARAÎT

L'honorable Pierre Cadieux, solliciteur général du Canada.

TÉMOINS

*Du ministère du Solliciteur général:*

Joseph S. Stanford, sous-solliciteur général.

*De la Commission des libérations conditionnelles:*

Fred Gibson, président.

*Du Service correctionnel du Canada:*

Ole Ingstrup, commissaire.



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 49

Tuesday, October 30, 1990

Chairman: Robert Horner

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 49

Le mardi 30 octobre 1990

Président: Robert Horner

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la*

## Justice and the Solicitor General

## Justice et du Solliciteur général

RESPECTING:

Order of reference of Wednesday, June 13, 1990:

—That pursuant to subsection 14(1) of *An act to amend the Parole Act and the Penitentiary Act* (R.S.C., 1985, 2nd Supp., chapter 34) a comprehensive review of the provisions and operation of sections 21.2 to 21.6 of the *Parole Act* and the schedule thereto and subsections 25(5) to (7) and section 26.1 of the *Penitentiary Act*

CONCERNANT:

Ordre de renvoi du mercredi 13 juin 1990 :

—Que, conformément au paragraphe 14(1) de la *Loi modifiant la Loi sur la libération conditionnelle et la Loi sur les pénitenciers* (L.R.C., 1985, 2<sup>e</sup> supp., chapitre 34) un examen complet des dispositions et de l'application des articles 21.2 à 21.6 et de l'annexe de la *Loi sur la libération conditionnelle*, ainsi que des paragraphes 25(5) à (7) et de l'article 26.1 de la *Loi sur les pénitenciers*

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)



Second Session of the Thirty-fourth Parliament,  
1989-90

Deuxième session de la trente-quatrième législature,  
1989-1990



STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND  
THE SOLICITOR GENERAL

*Chairman:* Robert Horner

*Vice-Chairman:* Wilton Littlechild  
(Solicitor General)

Members

Ken Atkinson  
Gabrielle Bertrand  
John Brewin  
Bill Domm  
Douglas Fee  
François Gérin  
Carole Jacques  
Robert Kaplan  
Derek Lee  
John Nunziata  
George Rideout  
Svend Robinson—(14)

(Quorum 8)

Richard Dupuis

*Clerk of the Committee*

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET  
DU SOLICITEUR GÉNÉRAL

*Président:* Robert Horner

*Vice-président:* Wilton Littlechild  
(Solliciteur général)

Membres

Ken Atkinson  
Gabrielle Bertrand  
John Brewin  
Bill Domm  
Douglas Fee  
François Gérin  
Carole Jacques  
Robert Kaplan  
Derek Lee  
John Nunziata  
George Rideout  
Svend Robinson—(14)

(Quorum 8)

*Le greffier du Comité*

Richard Dupuis



**MINUTES OF PROCEEDINGS**

TUESDAY, OCTOBER 30, 1990  
(57)

[Text]

The Standing Committee on Justice and the Solicitor General met at 9:40 o'clock a.m. this day, in Room 308 West Block, the Chairman, Robert Horner, presiding.

*Members of the Committee present:* Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Bill Domm, Doug Fee, Bob Horner, Derek Lee, and Wilton Littlechild.

*Acting Member present:* Blaine Thacker for Carole Jacques.

*Senator present:* Honorable Earl Hastings.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Philip Rosen, Senior Analyst; Patricia Begin, Research Officer.

*Witness: From the National Parole Board:* Fred Gibson, Chairman.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 13, 1990 (*See Minutes of Proceedings and Evidence of Thursday, October 25, 1990, Issue No. 48*).

Mr. Fred Gibson made an opening statement and answered questions.

It was agreed,—That the background document used for the audio-visual presentation by the Chairman of the National Parole Board be appended to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (*See Appendix "Just-1"*).

At 11:10 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Richard Dupuis

*Clerk of the Committee*

**PROCÈS-VERBAL**

LE MARDI 30 OCTOBRE 1990  
(57)

[Traduction]

Le Comité permanent de la justice et du solliciteur général se réunit aujourd'hui à 9 h 40, dans la pièce 308 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Robert Horner (*président*).

*Membres du Comité présents:* Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Bill Domm, Doug Fee, Robert Horner, Derek Lee, Wilton Littlechild.

*Membre suppléant présent:* Blaine Thacker remplace Carole Jacques.

*Sénateur présent:* L'hon. sénateur Earl Hastings.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Philip Rosen, analyste principal; Patricia-Diane Begin, attachée de recherche.

*Témoin: De la Commission des libérations conditionnelles:* Fred Gibson, président.

Le Comité reprend les travaux prévus à son ordre de renvoi du mercredi 13 juin 1990 (*voir les Procès-verbaux et témoignages du jeudi 25 octobre 1990, fascicule n° 48*).

Fred Gibson fait un exposé et répond aux questions.

Il est convenu,—Que le document utilisé par le président de la Commission des libérations conditionnelles pour la présentation audiovisuelle, figure en annexe aux *Procès-verbaux et témoignages* d'aujourd'hui (*voir Appendice «JUST-1»*).

À 11 h 10, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

Richard Dupuis



[Text]

## EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Tuesday, October 30, 1990

• 0939

**The Chairman:** Order, please. I see a quorum.

We are here today for an evaluation of the detention provisions of Bill C-67. As you all know, this meeting was listed as an information session for the benefit of the members of this committee, to be held in camera. I do not know if there was some misunderstanding. Some members of the press and other people are interested in sitting in on this part of this information session. I am in the hands of the committee. I would ask for unanimous consent that we allow the meeting to be open. Does any one have any objections?

• 0940

**Mr. Lee (Scarborough—Rouge River):** I have no objections.

**Mr. Fee (Red Deer):** Mr. Chairman, would there be any problem with people who did not come because they thought it was going to be in camera? I cannot foresee any, but I just ask the question.

**The Chairman:** I cannot foresee any problems.

**Mr. Fee:** I have no objection to it anyway.

**The Chairman:** Thank you.

Mr. Gibson, you are here to give us an evaluation. You do not have any objection?

**Mr. Fred Gibson (Chairman, National Parole Board):** That is correct, Mr. Chairman. The material we will be presenting is in no way private information or information that needs to be held closely.

**The Chairman:** Thank you very much. Mr. Gibson, I understand you have a show you would like to put on.

**Mr. Gibson:** Thank you, Mr. Chairman. I appreciate the opportunity to be here and to meet with the committee during your consideration of Bill C-67. I would like to introduce those who are here from the Department of the Solicitor General. From the National Parole Board is Mr. Alex Himelfarb, who is Director General of Policy, Planning and Research Branch for the board. Cathy Gainer is Director of Strategic Planning and Research, and Lloyd Younger is Senior Counsel to the National Parole Board. Operating the overhead systems will be Ian Hornby, who is my executive assistant, and Clarence Roussel, who is a media and parliamentary relations officer with the board.

Also here from the ministry is Mr. Neil Guthrie from the Office of the Solicitor General; Mr. John Walker from the ministry secretariat, and Mr. Peter Maitland of the Correctional Service of Canada.

[Translation]

## TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le mardi 30 octobre 1990

**Le président:** La séance est ouverte. Je vois que nous avons le quorum.

Nous sommes ici aujourd'hui pour évaluer les dispositions du projet de loi C-67 concernant le maintien en incarcération. Comme vous le savez, nous avons prévu que la séance d'information d'aujourd'hui, destinée aux membres de ce comité, se déroulerait à huis clos. Je ne sais pas s'il y a eu un malentendu. Certains journalistes et certaines personnes souhaitent assister à cette séance d'information. Je m'en remettrai à la décision du comité. Je vais demander au comité s'il consent unanimement à ce que cette séance soit publique. Y a-t-il des objections?

**M. Lee (Scarborough—Rouge River):** Je n'en ai pas.

**M. Fee (Red Deer):** Monsieur le président, ne risque-t-il pas d'y avoir un problème avec les membres du comité qui ne sont pas admis à cette séance, pensant qu'elle se déroulerait à huis clos? Je n'en prévois aucun en particulier mais je voulais simplement poser la question.

**Le président:** Je ne pense pas qu'il y ait de problème.

**M. Fee:** De toute façon, je n'ai aucune objection.

**Le président:** Je vous remercie.

Monsieur Gibson, vous êtes ici pour nous présenter une évaluation. Vous n'avez pas d'objection à ce que la séance soit publique?

**M. Fred Gibson (président de la Commission nationale des libérations conditionnelles):** Aucune, monsieur le président. Ce que nous allons vous présenter n'est nullement privé et n'a pas besoin d'être tenu au secret.

**Le président:** Merci beaucoup. Monsieur Gibson, je crois savoir que vous voudriez nous faire une présentation visuelle.

**M. Gibson:** Merci, monsieur le président. Je suis heureux que vous m'ayez donné l'occasion de venir rencontrer le comité à l'occasion de votre étude du projet de loi C-67. Je voudrais vous présenter les fonctionnaires du ministère du Solliciteur général qui m'accompagnent. Les collaborateurs de la Commission nationale des libérations conditionnelles sont M. Alex Himelfarb, directeur général des politiques, de la planification et de la recherche à la commission; Cathy Gainer est directrice de la division de la recherche et de la planification stratégique, et Lloyd Younger avocat-conseil de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Les rétroprojecteurs seront actionnés par Ian Hornby, qui est mon adjoint exécutif, et par Clarence Roussel, agent des relations de la commission avec les médias et le Parlement.

Le ministère est également représenté ici par M. Neil Guthrie, du bureau du solliciteur général, par M. John Walker, du secrétariat du ministère et par M. Peter Maitland, du Service correctionnel du Canada.



## [Texte]

Mr. Chairman, in addition to the four-volume evaluation that, as I understand it, will form part of the basis of your review of the detention provisions, there was additional material distributed to the committee, and I understand that material was in the hands of all members of the committee as of yesterday. I apologize for the lateness and for the volume of the material, but I think members of the committee might find some items in particular of interest.

A copy of the Parole Act and regulations was provided for each member. That is an office consolidation of the act and regulations, as well as an office consolidation of the Penitentiary Act and the regulations under that act. A copy of "Detention Decision Policies" adopted by the board last June and scheduled to come into force on November 1, in two days' time, was also distributed to each member.

These policies, based upon the first three years of experience with the operation of the legislation, have been developed over the last year by the board and its staff in conjunction with officials of the Correctional Service of Canada and officials from the secretariat of the ministry.

As I say, while board members and CSC staff have been using these detention policies as a guide to their operations in detention hearings and in the preparation of those hearings for some months now, officially they will become board policy and an obligation on each board member and those preparing material for us in two days' time.

In conjunction with that document and at the same time we prepared a small brochure on the detention policies, which is one in a series of brochures. There are six of them, actually, which come packaged in a little folder, which have been prepared primarily for the use of inmates, but also as general information for anyone interested in knowing more about the board and its various processes.

As I say, there are six in this series. They are carefully written at a reading level that attempts to make them useful to the broadest possible audience, both of inmates and within the general public.

• 0945

The final document that was distributed was a copy of a grey-bound brochure entitled "Victims and the National Parole Board: A Discussion Paper". While that document is not directly related to the subject-matter of these hearings by your committee, I hope members will find it of interest. It includes a foreword by the Solicitor General of Canada and it has been distributed broadly, originally through the second COVA conference, which was held in Mississauga about a month ago, to victims' groups and others concerned about the processes of the National Parole Board, particularly as they impact on victims. We are looking forward to a range of discussions around the issues raised in that paper.

## [Traduction]

Monsieur le président, en plus de l'évaluation en quatre volumes qui doit, je crois, servir de fondement à votre étude des dispositions concernant le maintien en incarcération, je vous ai fait parvenir un document supplémentaire qui, je crois, a été distribué hier à tous les membres du comité. Vous voudrez bien m'excuser de cet envoi tardif et du volume du document, mais j'ai pensé que les membres du comité pourront y trouver certains éléments intéressants.

Chaque membre du comité a également reçu un exemplaire de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus et de ses règlements d'application. Il s'agit d'une version mise à jour, destinée à l'utilisation interne, de cette loi, de la Loi sur les pénitenciers et de leurs règlements d'application. Les membres du comité ont également reçu un exemplaire des directives sur les décisions de maintien en incarcération adoptées par la commission en juin dernier et qui doivent entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre, soit dans deux jours.

Ces directives, qui sont fondées sur l'expérience des trois premières années d'application de la législation, ont été mises au point au cours de l'année dernière par la commission et par son personnel en collaboration avec les fonctionnaires du Service correctionnel du Canada et du secrétariat du ministère.

Comme je l'ai dit, les membres de la commission et le personnel du Service correctionnel du Canada se servent depuis plusieurs mois de ces directives pour préparer et organiser les audiences de maintien en incarcération, mais ce n'est que dans deux jours qu'elles deviendront la politique officielle de la commission, qui devra être obligatoirement suivie par chaque membre de la commission et par tous ceux qui préparent de la documentation pour nous.

Parallèlement à ce document, nous avons révisé une petite brochure sur la politique d'incarcération, qui fait partie d'un ensemble comprenant six brochures présentées dans une trousse d'information et destinées principalement aux détenus, mais également à tous ceux qui s'intéressent aux activités et méthodes de la commission.

Comme je l'ai dit, cette trousse comprend six brochures, qui ont été rédigées avec soin et dans un style accessible non seulement aux détenus, mais également au grand public.

Le dernier document qu'on vous a distribué est une brochure à couverture grise intitulée «Les victimes et la Commission nationale des libérations conditionnelles: document de discussion». Ce document ne traite pas directement du sujet qu'étudie actuellement le comité, mais j'espère qu'il vous sera utile. Il contient un avant-propos signé par le Solliciteur général du Canada, et il a été diffusé largement auprès des victimes de crimes et d'autres parties s'intéressant au travail de la Commission nationale des libérations conditionnelles à l'occasion d'abord de la deuxième conférence de la COVA tenue à Mississauga il y a environ un mois. Nous nous attendons à ce que les questions soulevées dans ce document fassent l'objet de discussions intéressantes.



*[Text]*

We have an overhead presentation on the legislation, its implementation and, more particularly, on issues arising out of the evaluation, some of which were referred to by the Solicitor General in his presentation to your committee last week.

Hard copy of the presentation has been distributed to all committee members, and if committee members so wish, I can proceed with the presentation at this time. I simply want to make it clear that while this is a fairly long presentation, it is not intended to occupy the time of the committee unless that is the wish of members. At any stage during the presentation I would be pleased to receive questions, or if it is your wish that questions be saved to the end of the presentation then that is entirely acceptable to me as well.

**The Chairman:** I take it then, Mr. Gibson, that this presentation is fairly long, so we will try to save questions until the end. However, if it goes on too long we can cut off at any point. Is that correct?

**Mr. Gibson:** Yes, indeed, and I will try not to drag it out in any sense.

**The Chairman:** I want to welcome Senator Hastings to the table. We are awfully happy to see the senator here. He took a great interest in this bill when it went through a few years ago, and we are glad to see him here and not causing any problems in the Senate at this time.

**Mr. Gibson:** The presentation includes, first, a brief mention of the mission statement of the National Parole Board and its interrelationship with the detention mandate of the board; second, a brief discussion of the detention provisions of the legislation themselves; and then a description of their implementation processes and of issues that have emerged over the course of the last four years and that have been highlighted in the evaluation.

The mission statement of the board was adopted in December 1986, just about four years ago, and provides that the board, as part of the criminal justice system, makes independent, quality conditional release decisions and clemency recommendations. By facilitating the timely release of offenders, the board contributes to the protection of society.

The mission is designed to make it unequivocally clear that our paramount concern is protection of the public, protection of society. It also makes it clear, we believe, that the position confirmed by the Solicitor General last week that conditional release at the appropriate time and with appropriate conditions is an important tool in helping offenders to make the transition from incarceration to life as law-abiding, contributing members of the community. Successful reintegration of offenders is the most enduring contribution they themselves can make to public safety.

Key words in the mission statement are, of course, the closing words "protection of society" and the references to independent and quality conditional release decisions, and those of course include detention decisions.

*[Translation]*

Nous avons des acétates à vous présenter portant sur la mise en oeuvre de la loi, et en particulier sur les questions qui sont ressorties de l'évaluation, et dont certaines ont été abordées par le solliciteur général lors de sa comparution devant le comité la semaine dernière.

Nous vous avons fait distribuer une version imprimée de ces acétates que je suis maintenant prêt à vous présenter si vous le souhaitez. Je crains que mon exposé ne soit assez long, et je ne tiens pas mordicus à vous le présenter à moins que vous ne le souhaitiez. N'hésitez pas à m'interrompre pour me poser des questions, mais je pourrais aussi prendre pour questions à la fin de cet exposé.

**Le président:** Si votre exposé risque d'être assez long, monsieur Gibson, il vaudrait peut-être mieux que nous vous posions nos questions à la fin de celui-ci. Vous ne vous opposez cependant pas à ce que nous vous interrompions au besoin, n'est-ce pas?

**M. Gibson:** N'hésitez pas à le faire, et j'essayerai d'être aussi bref que possible.

**Le président:** Je tiens à souhaiter la bienvenue au sénateur Hastings. Nous sommes très heureux de sa présence ici aujourd'hui. Il s'est vivement intéressé à ce projet de loi au moment de sa présentation il y a quelques années. Quoi qu'il en soit, s'il est ici, il ne peut pas causer de problèmes au sénat.

**M. Gibson:** Je commencerai d'abord par vous énoncer brièvement la mission de la Commission nationale des libérations conditionnelles, notamment en ce qui touche le maintien en incarcération. Je vous parlerai ensuite succinctement des dispositions de la loi portant sur le maintien en incarcération lui-même. Enfin, nous traiterons de l'application de ces dispositions ainsi que des problèmes qui se sont posés au cours des quatre dernières années et que l'évaluation a fait ressortir.

L'énoncé de mission de la commission a été adopté en décembre 1986, soit environ il y a quatre ans. Il prévoit que la commission, en tant que partie intégrante du système de justice pénale, rende, de façon autonome, des décisions judiciaires sur la mise en liberté sous condition et formule des recommandations en matière de clémence. Elle contribue à la protection de la société en facilitant la réintégration opportune des délinquants comme citoyens respectueux de la loi.

L'énoncé de mission fait ressortir clairement le fait que la protection du public et de la société constitue la priorité de la commission. Il fait également ressortir, comme le faisait remarquer le solliciteur général la semaine dernière, que l'octroi de la libération conditionnelle à un moment opportun et sous réserve de conditions adéquates constitue l'un des meilleurs moyens d'aider les contrevenants à réintégrer la société et à redevenir des citoyens respectueux de la loi. C'est en facilitant cette réintégration que la commission contribue le mieux à assurer la sécurité du public.

Les mots clés dans l'énoncé de mission sont bien sûr «Protection de la société». On ne saurait trop insister également sur l'importance des décisions judiciaires et indépendantes rendues par la Commission sur la libération conditionnelle et, le cas échéant, le maintien en incarcération.



[Texte]

[Traduction]

• 0950

The detention provisions of the Parole Act were enacted and proclaimed in July 1986, and the next slides cover the purpose of these provisions: essentially, the reduction of risk to society, the new authorities they provide to the Correctional Service of Canada and to the National Parole Board, and a statistical overview of our first four years of experience with those provisions as drawn from the evaluation itself.

As the Solicitor General noted, detention powers were intended to give Corrections authorities the ability to detain in custody until the last day of sentence those few inmates who clearly present a risk in the short-to-medium term of committing a new offence involving serious harm if released under supervision. The provisions were designed to contribute to better public protection from personal harm by use of what the Solicitor General described as an "exceptional measure".

Given the generally acknowledged value of gradual structured release as opposed to cold-turkey release back into the community, the challenge of the board, in conjunction with the Correctional Service of Canada, is to determine the least restrictive option necessary to adequately and fully protect society. These provisions were intended to give the board a mechanism for dealing with those few offenders who clearly pose too great a risk to public safety to be released before the end of their sentence.

When the proposed legislation was first reviewed by this committee, officials predicted that only about 100 inmates would be detained annually. Detention was proposed to be used where serious harm could not otherwise be controlled or effectively managed in the community, whether under a residence condition or otherwise.

The provisions allowed the board to make the following decisions for offenders referred to it by the Correctional Service of Canada. That is an important point. The Correctional Service of Canada is the trigger mechanism under this legislation. Without a reference to the board from the Correctional Service of Canada or its commissioner, the board has no authority to act.

Assuming a reference, the first option open to the board is detention itself. Detention is an order that results in an offender being detained in custody until the end of sentence versus the otherwise normal release at mandatory supervision point, which is usually the two-thirds point of sentence.

The second and somewhat less restrictive option is residency. Residency is intended as the least restrictive measure that can be applied to control the risk presented by those inmates found to represent a risk to likely reoffend violently before the end of sentence if released without such a condition.

Les dispositions de la Loi sur la libération conditionnelle portant sur le maintien en incarcération ont été adoptées et proclamées en juillet 1986. Les prochaines acétates exposent les objectifs de ces dispositions. Celles-ci visent essentiellement à réduire les risques que pose pour la société la réintégration des détenus, à accorder de nouveaux pouvoirs au Service correctionnel du Canada et à la Commission nationale des libérations conditionnelles. Nous vous présentons aussi des statistiques tirées de l'évaluation elle-même des quatre années de mise en oeuvre de ces dispositions.

Comme le solliciteur général le faisait remarquer, ces dispositions visaient à accorder au Service correctionnel du Canada la possibilité de maintenir en détention jusqu'à la fin de leur peine les quelques détenus clairement susceptibles, s'ils étaient libérés sous surveillance, de commettre à court ou à moyen terme une nouvelle infraction pouvant causer un tort considérable. Les dispositions visaient à mieux protéger le public par le recours à ce que le solliciteur général a appelé des «mesures exceptionnelles».

Compte tenu du fait qu'on s'entend généralement pour reconnaître que la réintégration progressive des détenus dans la société est préférable à leur libération pure et simple, le défi que doit relever la Commission, en collaboration avec le Service correctionnel du Canada, est de déterminer l'option la moins restrictive qui est nécessaire pour protéger adéquatement et pleinement la société. Ces dispositions avaient pour objectif de doter la Commission d'un mécanisme dont elle pourrait faire usage à l'égard des quelques contrevenants posant clairement trop de risques pour la sécurité publique pour qu'on les libère avant la fin de leur peine.

On prévoyait, au moment de l'adoption de ces dispositions, qu'elles ne s'appliqueraient annuellement qu'à environ 100 détenus. Le maintien en détention ne devait être envisagé que lorsque les conditions d'hébergement, entre autres, ne pouvaient protéger la communauté contre un tort considérable.

Les dispositions permettaient à la Commission de maintenir en incarcération les détenus dont le cas lui avait été soumis par le Service correctionnel du Canada. Il s'agit d'un point important. En vertu de la loi, tout part du Service correctionnel du Canada. La Commission n'a pas l'autorisation d'intervenir si le Service correctionnel du Canada ou son commissaire ne le lui demande pas.

Si un cas lui est soumis, la première option que la Commission peut envisager c'est d'ordonner le maintien en incarcération. Aux termes de cette ordonnance, le détenu est maintenu en incarcération jusqu'à ce qu'il ait purgé sa peine alors qu'il aurait normalement le droit à la libération sous surveillance obligatoire après en avoir purgé les deux tiers.

La deuxième option, qui est moins restrictive, est l'imposition de conditions d'hébergement. C'est la mesure la moins restrictive qu'on puisse envisager à l'égard d'un détenu pour atténuer le risque qu'il commette de nouveau un crime violent avant l'expiration de sa peine.



## [Text]

The third option is what is known as one-chance mandatory supervision. When the board decides that an offender has committed a scheduled crime, that is, one of the crimes on the schedule to the Parole Act which was enacted by Bill C-67, causing death or serious harm, but is not satisfied that there is a likelihood of violent reoffending before the end of sentence, the offender is subject to one-chance mandatory supervision, as are offenders released with a residency order. In these circumstances, if an offender fails on mandatory supervision release and is revoked, the inmate would not be entitled to be released again on mandatory supervision for the remainder of the sentence.

The fourth option, which does not appear on the slide, is regular mandatory supervision. And in a very real sense, that is not an option. Regular mandatory supervision becomes the form of release the inmate receives only if the board finds that the inmate does not represent a risk to likely reoffend violently before the end of sentence and also finds that the inmate fails to meet one of the other two criteria, that is, the commission of an offence on the schedule that produced serious harm.

Since July 1986 there have been 803 referrals from the Correctional Service to the board either by the service or by the commissioner himself. Those referrals have resulted in the board decisions illustrated by the pie chart that is before you and on the screen: 54% of those 803 referrals resulted in a detention order; 15% resulted in a residency order; 13% resulted in one-chance MS; and 18% ended with regular mandatory supervision release. So until August 31, 1990, 803 inmates were referred; 54% of those were detained, which is slightly over the rate of 100 per year that was anticipated at the time the legislation was before the House of Commons and the Senate.

• 0955

As I said, 803 cases were referred to August 31 of this year. These are updated statistics I am using. The three-year evaluation report, which you received, covered the period from proclamation, which was July 26, 1986, to June 30, 1989. The statistics I will be using are updated to cover the period to the end of August of this year, which are the latest available statistics we had at the time we were preparing for this meeting.

Of all potential mandatory supervision releases, 5.3% have resulted in a detention. And 426 of those referred—or as I said earlier, 54% of all referrals—were detained. This constitutes 3% of all potential mandatory supervision releases. That is 5.3% referred and 3% actually detained.

The offences resulting in detention decisions are of some interest. By far the greatest number of detention decisions were based upon offences of sexual assault. Forty-two percent fell into that category; 24% represented other assaults; 10%

## [Translation]

La troisième option, c'est la libération sous surveillance obligatoire à octroi unique. Si un contrevenant a commis un crime figurant à l'annexe incluse à la Loi sur la libération conditionnelle au moment de l'adoption du projet de loi C-67, soit un crime ayant causé la mort ou un tort considérable, mais que la Commission soit d'avis qu'il n'y a pas lieu de croire qu'il commettra de nouveau un crime violent avant l'expiration de sa peine, elle peut faire bénéficier le détenu de la libération sous surveillance obligatoire à octroi unique comme c'est le cas pour les détenus assujettis à des conditions d'hébergement. Le contrevenant qui enfreint les conditions posées pour sa libération sous surveillance obligatoire n'a dans ce cas plus droit à ce privilège jusqu'à la fin de sa peine.

La quatrième option, qui ne figure pas à l'écran, c'est la libération sur surveillance obligatoire normale. Ce n'est d'ailleurs pas une option dans le cas de ces détenus, car c'est une mesure qui n'est recommandée qu'à l'égard des détenus qui ne présentent aucun risque de commettre un autre crime violent avant l'expiration de leur peine et dont l'incarcération ne résulte d'ailleurs pas de la perpétration d'un crime prévu à l'annexe, c'est-à-dire d'un crime ayant causé un tort considérable.

Depuis juillet 1986, 803 cas ont été soumis à la Commission soit par le Service correctionnel, soit par le commissaire lui-même. Les décisions rendues par la commission sont illustrées sur le diagramme que vous avez sous les yeux et sur l'écran. Les ordonnances de maintien en incarcération représentaient 54 p. 100 de ces 803 renvois; les ordonnances de résidence, 15 p. 100, la libération sous surveillance obligatoire à octroi unique, 13 p. 100 et la libération sous surveillance obligatoire ordinaire, 18 p. 100. Par conséquent, sur les 803 détenus dont le cas avait été renvoyé au 31 août 1990, 54 p. 100 ont été maintenus en détention, soit un peu plus que le chiffre annuel de 100 que l'on prévoyait lorsque la loi a été présentée à la Chambre des communes et au Sénat.

Comme je l'ai dit, 803 cas avaient été renvoyés au 31 août de cette année. Je cite des statistiques à jour. Le rapport d'évaluation que vous avez reçu couvre la période de trois ans qui s'est écoulée entre la proclamation de la loi, le 26 juillet 1986 et le 30 juin 1989. Les chiffres que je cite ont été mis à jour pour couvrir la période allant jusqu'à la fin du mois d'août de cette année. Ce sont les derniers chiffres dont nous disposons lorsque nous nous sommes préparés pour cette réunion.

Sur le nombre total de détenus admissibles à une libération sous surveillance obligatoire, 5,3 p. 100 ont été maintenus en détention. D'autre part, 426 des détenus dont le cas a été renvoyé, soit 54 p. 100, ont été maintenus en détention. Cela représente 3 p. 100 de la totalité des détenus admissibles à la libération sous surveillance obligatoire. Autrement dit, 5,3 p. 100 des cas ont été renvoyés et le maintien en incarcération a été ordonné pour 3 p. 100 d'entre eux.

Les délits pour lesquels la commission a décidé de maintenir le détenu en incarcération présente un certain intérêt. La majorité de ces décisions se rapportaient à des cas d'agression sexuelle. Quarante-deux p. 100 des cas entraînent



*[Texte]*

manslaughter; 9% robbery; 4% attempted murder; 3% kidnap; 2% arson; 1% other offences on the schedule; and 5% based on offences not on the schedule. I will explain very shortly how that works.

As I said, the process begins with a referral to the board either by the Correctional Service of Canada or the commissioner's referral. In order to justify a referral by the Correctional Service itself, first what is known as criterion A must be fulfilled. Criterion A requires that the convicted person be imprisoned for an offence appearing on the schedule of offences to the Parole Act, which was enacted by Bill C-67. Criterion B requires a finding by the Correctional Service of Canada that the commission of that offence resulted in death or serious harm. Criterion C talks about the risk the offender represents of further serious harm from an offence committed by him during the balance of his sentence if he or she were to be released on mandatory supervision.

As I said, the detention provisions are complex. They involve two organizations, and they provide strong and detailed safeguards in the interests of both the community and the inmate. The Correctional Service of Canada and the National Parole Board have worked closely together to ensure a co-ordinated approach to implementation. They also conducted together an interim evaluation to ensure effective implementation.

The next slides cover the key elements of the detention process. First is referral by CSC. CSC must refer cases when they find the offender was, first—criterion A—convicted of a scheduled offence, prosecuted by indictment; second, the offence resulted in death or serious harm; and third, CSC finds reasonable grounds exist—and I emphasize the words “reasonable grounds”—to believe that the inmate is likely—once again a judgmental word—to commit an offence resulting in death or serious harm prior to the expiration of sentence. Of the 803 referrals I referred to earlier, 554 were made by the Correctional Service of Canada itself as of August 31, 1990.

## • 1000

The second form a referral can take is what is known as a commissioner's referral. Under the terms of Bill C-67, the amendments to the Parole Act, a referral can be made by the commissioner of corrections directly to the chairman of the National Parole Board if the commissioner believes the offender is likely to commit an offence causing death or serious harm prior to sentence expiration, even if criteria A and B are not met.

Normally a referral, either by the Correctional Service of Canada or the commissioner, must be made to the National Parole Board at least six months before an inmate's mandatory supervision date. But in exceptional

*[Traduction]*

dans cette catégorie; 24 p. 100 se rapportaient à d'autres agressions; 10 p. 100 à des homicides involontaires; neuf p. 100 à des vols, quatre p. 100 à des tentatives de meurtres; trois p. 100 à des kidnappings, deux p. 100 à des incendies criminels; un p. 100 à d'autres infractions désignées et cinq p. 100 à des infractions non désignées. Je vais vous expliquer brièvement comment cela fonctionne.

Comme je l'ai dit, le Service correctionnel du Canada ou le commissaire commence par renvoyer un cas à la commission. Pour que le service correctionnel puisse renvoyer un cas, il faut que le critère A soit rempli. Selon ce critère, le détenu doit purger une peine d'emprisonnement pour une infraction prévue à l'annexe de la Loi sur la libération conditionnelle, laquelle résulte de l'adoption du projet de loi C-67. Selon le critère B, le Service correctionnel du Canada doit estimer que l'infraction a causé une perte de vie ou un tort considérable à une autre personne. Selon le critère C, il faut avoir des motifs raisonnables de croire que le détenu risque de causer à nouveau des torts considérables à autrui en commettant une nouvelle infraction avant l'expiration de sa peine, s'il est libéré sous surveillance obligatoire.

Comme je l'ai dit, les dispositions relatives au maintien en incarcération sont complexes. Elles font intervenir deux organismes et offrent des garanties précises à la collectivité et aux détenus. Le Service correctionnel du Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles ont travaillé en collaboration étroite pour coordonner la mise en oeuvre de ces dispositions. Ils se sont également livrés ensemble à une évaluation provisoire pour assurer l'efficacité de la mise en oeuvre.

Les diapositives suivantes portent sur les principaux éléments des dispositions relatives au maintien en incarcération. Tout d'abord, le Service correctionnel du Canada renvoie les cas. Elle le fait lorsqu'elle constate que, selon le critère A, le détenu purge une peine imposée à la suite d'une mise en accusation pour une infraction prévue à l'annexe de la loi, que l'infraction a causé une perte de vie ou un tort considérable et qu'elle a des motifs raisonnables—j'insiste sur le mot «raisonnables» de croire que le détenu risque—et elle doit, une fois de plus, porter un jugement—de commettre une infraction causant une perte de vie ou un tort considérable à une autre personne avant l'expiration de sa peine. Sur les 803 renvois de cas dont j'ai parlé, le Service correctionnel du Canada en a fait 554 au 31 août 1990.

Nous avons également les cas renvoyés par le commissaire. Selon les dispositions du projet de loi C-67, qui modifie la Loi sur la libération conditionnelle, le commissaire peut renvoyer directement un cas au président de la Commission nationale des libérations conditionnelles s'il estime que le détenu risque de commettre une infraction causant une perte de vie ou un tort considérable à une autre personne avant l'expiration de sa peine, même si les critères A et B ne sont pas remplis.

Normalement, le Service correctionnel du Canada ou le commissaire doit renvoyer un cas à la Commission nationale des libérations conditionnelles au moins six mois avant la date à laquelle le détenu devient admissible à la libération



## [Text]

circumstances, which I will describe shortly, the commissioner may make referrals within that six-month period on the basis of new information, or on the basis of the behaviour of the inmate during that six-month period within a Correctional Service institution.

As of August 31, 1990, there have been 240 referrals by the commissioner, or about 31% of all referrals. Thus referrals by the Correctional Service of Canada are roughly, very roughly, in the relationship of two-to-one in relation to commissioner's referrals. About 38% of those referrals made by the commissioner himself were based on new information, and thus made within the six-month normal timeframe.

I shall give a brief description of the three criteria and comment on them. The first criterion is scheduled defences. Although the law provides that the schedule may be modified by order of the Governor in Council, no changes have been made to the original schedule of offences. Some 95% of referrals have been made for scheduled defences, and only 5% have been made by the commissioner where he fears the likelihood of serious harm within the balance of term of imprisonment, despite the fact that the inmate is in prison for an offence that does not appear on the schedule.

There are 22 offences on the schedule ranging from attempted murder, manslaughter, aggravated sexual assault to a range of offences with potential violent results, but often without violent or serious harm results, such as setting fire by negligence, which clearly could result in death or serious harm but just as clearly might in other circumstances, more by good luck than good management, not result in any physical or psychological harm at all.

The second criterion, criterion B, is death or serious harm resulting from a scheduled offence. A working committee led by the National Parole Board developed an interim interpretation of the definition of serious harm that is contained in the legislation. That interim interpretation took effect from November 1986. The interpretation emphasized the long-term impact of the offence and both the physiological and psychological well-being of victims.

Based on concerns of the then Solicitor General and of others about that working group definition, a revised policy was adopted with the agreement of the Solicitor General of the day and the strong support of the ministry secretariat, and it was adopted by both the Correctional Service and the board in July 1989. This new guidance to Correctional Service personnel in determining past serious harm contained less emphasis on establishing the longevity of the harm and increased the emphasis placed on psychological harm.

## • 1005

As the Solicitor General indicated last Thursday, there continue to be critics of the interpretation used by the Correctional Service of Canada and the National Parole Board in applying the term "serious harm", which is defined in only very broad terms in the legislation itself. Under the new interpretation, Correctional Service staff and board members have been encouraged to seek information from victims and others about the impact of the offence on

## [Translation]

sous surveillance obligatoire. Mais dans des circonstances exceptionnelles, que je vais vous décrire dans un instant, le commissaire peut renvoyer un cas pendant cette période de six mois s'il estime que des faits nouveaux ou le comportement du détenu le justifient.

Au 31 août 1990 le commissaire avait renvoyé 240 cas soit 31 p. 100 environ. Par conséquent, le Service correctionnel du Canada renvoie à peu près deux fois plus de cas que le commissaire. Environ 38 p. 100 des renvois auxquels le commissaire a procédé lui-même se fondaient sur un complément d'information et ont donc eu lieu au cours des six mois précédant la date prévue pour la libération du détenu.

Je vais vous décrire brièvement les trois critères. Le premier se rapporte aux infractions prévues à l'annexe de la Loi. Même si la Loi prévoit la possibilité de modifier l'annexe par décret du Conseil, l'annexe initiale n'a subi aucun changement. Environ 95 p. 100 des renvois concernaient des infractions prévues à l'annexe et le commissaire a fait les 5 p. 100 de renvois restant parce qu'il craignait que le détenu commette une infraction causant des torts considérables à autrui avant l'expiration de sa peine même s'il était incarcéré pour une infraction ne figurant pas dans l'annexe.

L'annexe dresse une liste de 22 infractions qui vont de la tentative de meurtre à l'homicide involontaire en passant par les agressions sexuelles et toute une gamme d'infractions qui risquent de causer des torts considérables à autrui, mais qui, la plupart du temps, ne produisent pas ce résultat. Je songe notamment aux incendies résultant de la négligence qui risquent certainement de causer des pertes de vie ou des torts considérables mais qui, par chance, n'en ont pas provoqués.

Selon le deuxième critère, le critère B, l'infraction doit avoir causé une perte de vie ou un tort considérable à une autre personne. Un comité de travail a, sous la direction de la Commission nationale des libérations conditionnelles, mis au point une interprétation provisoire de la définition des torts considérables que contient la Loi. Cette interprétation provisoire est entrée en vigueur en novembre 1986. Elle insistait sur les répercussions physiques et psychologiques à long terme que l'infraction avait sur les victimes.

Compte tenu des préoccupations que le solliciteur général de l'époque et les autres intéressés avaient exprimées au sujet de cette définition du groupe de travail, le Service correctionnel et la Commission ont adopté une politique révisée, avec l'accord du solliciteur général et l'appui du secrétariat du ministère, en juillet 1989. Ces nouvelles directives destinées au personnel du Service correctionnel pour qu'il détermine la gravité du tort causé insistaient moins sur la durée des conséquences physiques, mais plus sur les conséquences psychologiques.

Comme le solliciteur général l'a indiqué jeudi dernier, d'aucuns continuent à critiquer l'interprétation donnée par le Service correctionnel et la Commission nationale des libérations conditionnelles à l'expression «tort considérable», qui n'est défini qu'en termes très vagues dans la loi elle-même. En vertu de la nouvelle interprétation, le personnel du Service correctionnel et les membres de la commission sont encouragés à s'informer auprès des victimes et d'autres



*[Texte]*

the victim and also to look to experts and the research literature to help gain an understanding of the harm that results from specific offences.

Explicit factors set out in the policy to be considered in determining past serious harm include the extent of the injury, the nature and circumstances of the offence, whether a weapon was used in the course of the commission of the offence, either to harm or to threaten, whether there was prolonged or repeated abuse and terror, and any particular vulnerability of the victim, such as age or infirmity.

Criterion C is the risk of future serious harm. There are different levels of proof implicit in the new provisions of the Parole Act for application by the Correctional Service of Canada and by the board. First, the Correctional Service and the commissioner, in making a referral, must have, as I indicated earlier, reasonable grounds to believe that an offender might commit an offence causing death or serious harm. The board, in making its decision, must be satisfied—a higher test—that such an offence is likely to occur.

It was expected that the Correctional Service of Canada would refer cases where the board would not necessarily be satisfied that criterion C was met. In fact, one-third of the cases referred to the board have not been detained or given a residency order, so in approximately one-third of the cases referred by the board, board members have not agreed that they were satisfied that an offence causing death or serious harm was likely to occur prior to warrant expiry.

In assessing criterion C, future serious harm, the board is guided by very explicit criteria that are contained in the act. It must consider first a pattern of persistent violent behavior and, within that concept of a pattern of consistent violent behavior, the following sub-factors: the number of offences causing physical or psychological harm; the seriousness of the current offence; a reliable indication that the offender has difficulty controlling violent impulses to the point of endangering others; the use of weapons in the commission of the offence; explicit threats of violence; behavior of a brutal nature; and indifference on the part of the offender concerning the consequence of his or her criminal acts.

The board is also directed to consider psychological or psychiatric evidence. In addition the board is directed to consider reliable information that the offender is planning to commit an offence that will result in death or serious harm and, finally, the availability of supervision programs that would reduce the risk of violent reoffending. This factor is crucial in determining whether a residency order as opposed to a detention order might be the most beneficial in terms of public safety.

*[Traduction]*

témoins sur l'impact de l'infraction sur la victime ainsi qu'à consulter les spécialistes et les études pertinentes susceptibles de les aider à mieux comprendre le tort résultant d'infractions spécifiques.

La politique énumère des facteurs explicites à considérer pour déterminer s'il y a eu tort considérable, y compris la gravité des blessures occasionnées, la nature et les circonstances de l'infraction, en particulier l'utilisation d'une arme pour blesser ou menacer la victime, si la victime a été l'objet d'abus ou de terreur sur une période prolongée, et tout aspect de vulnérabilité de la victime, tel que l'âge ou une infirmité.

Le critère C correspond au risque de tort considérable futur. Il y a différents niveaux de preuves implicites dans les nouvelles dispositions de la Loi sur la libération conditionnelle devant être appliquées par le Service correctionnel et par la commission. Pour commencer, le Service correctionnel et le commissaire, pour établir un dossier de renvoi, doivent avoir, comme je l'ai indiqué tout à l'heure, des motifs raisonnables de croire que le détenu commettra vraisemblablement une infraction causant une perte de vie ou un tort considérable. La commission, en prenant sa décision, doit être persuadée d'une telle éventualité.

On pensait que le Service correctionnel renverrait les cas dans lesquels la commission n'est pas pleinement convaincue que le critère C est respecté. En fait, un tiers des cas renvoyés à la commission n'ont pas abouti à une détention ou à une ordonnance d'hébergement, ce qui veut dire que pour environ un tiers de ces cas, les membres de la commission n'ont pas été convaincus de la vraisemblance d'une infraction commise pouvant causer une perte de vie ou un tort considérable avant l'expiration de la peine.

Pour évaluer le critère C, la commission est guidée par des critères très explicites qui sont contenus dans la loi. Elle doit tout d'abord prendre en compte comme facteur l'existence d'un schéma continu de comportement violent démontré par les éléments de preuve suivants: le nombre d'infractions commises causant des blessures ou des problèmes psychologiques; la gravité de l'infraction à cause de la détention actuelle; l'existence de renseignements sûrs indiquant que le détenu a des difficultés à maîtriser ses impulsions au point de mettre en danger la sécurité d'autrui; l'utilisation d'armes par le détenu lors de la perpétration de l'infraction; des menaces explicites de recours à la violence; un comportement de nature brutale; et une grande indifférence de la part du détenu quant aux conséquences de ses actes criminels.

Elle doit également considérer les preuves psychologiques ou psychiatriques qui lui sont communiquées. De plus, elle doit prendre en compte l'existence de renseignements sûrs obligeant à conclure que le détenu projette de commettre un crime causant une perte de vie ou un tort considérable et, pour finir, l'existence de programmes de surveillance qui réduiraient le risque de récidive violente. Ce facteur est primordial pour déterminer laquelle, d'une ordonnance d'hébergement ou d'incarcération, est la moins susceptible de mettre le public en danger.



## [Text]

The evaluation itself has indicated that in addition to the statutory factors and guidelines, both Correctional Service of Canada officials and board members have on a regular basis taken into account offender attitude to change and to treatment as expressed during the period of incarceration and any record of substance abuse in the case of the offender.

• 1010

I mentioned that both the law and the regulations enacted under the law provide extensive procedural safeguards both in the interest of public safety and in the interest of fair treatment of the offender. Parole regulations state that in the case of regular referrals by the Correctional Service of Canada, an offender must be informed of a referral for detention no later than five months prior to his mandatory supervision release date. For other types of referrals—that is, by the commissioner—the inmate should be informed as soon as practical.

CSC referrals must be made six months in advance and, as I said, the offender informed five months before the MS date. The hearing must be held 13 weeks in advance of MS date. The commissioner's referral normally follows the same timeframes unless it is one of the commissioner's referrals that is based upon new information or new behaviour.

While commissioner's referrals based on new information may be made closer to MS date, new Correctional Service of Canada guidelines, which along with our decision-making policies are also scheduled to come into force on November 1, will make late referrals a relatively rare commodity.

Offenders are to receive information used for the board's decision in writing, or a summary of that information in writing, at least 15 days before the hearing. In exceptional circumstances where that timeframe cannot be met, the board will share information at the hearing. In these cases the inmate will be given an opportunity to postpone the hearing in order that he or she and any assistant to the inmate may adequately prepare to respond to that information. Inmates are entitled to be accompanied by an assistant and to be advised by that assistant at the hearing. In some rare cases the board may have to hold an interim hearing to decide whether an offender should be detained until a full hearing can be arranged. These are very short notice cases. The full hearing, following an interim hearing, must be held within four weeks of that interim hearing regardless of when the interim hearing takes place.

The law provides for appeals to the appeal division of the board, which sits as three members made up of a panel of four members operating out of the headquarters of the board here at Ottawa. There have been 148 appeals of restrictive orders, whether of detention, residency or one-chance MS. Of those appeals, 66% have resulted in affirmation of the original decision. In 16% of the cases, the appeal division has substituted a new decision and in 18% of the cases the appeal

## [Translation]

L'évaluation elle-même montre qu'en plus des facteurs et des directives statutaires, et le personnel du Service correctionnel et les membres de la commission prennent régulièrement en compte la réaction au changement et au traitement du délinquant pendant sa période d'incarcération ainsi que tout abus de substances illégales.

J'ai dit que la loi et ses règlements d'application contenaient des modalités de procédure protégeant à la fois l'intérêt public et les droits des délinquants. Selon les règlements de libération conditionnelle en cas de renvoi régulier par le Service correctionnel, le délinquant doit être informé de ce renvoi pour détention au plus tard cinq mois avant sa date prévue de mise en liberté surveillée. Pour les autres types de renvois—c'est-à-dire ceux émanant du commissaire—le détenu devrait être informé aussitôt que possible.

Les renvois du SCC doivent être faits six mois à l'avance et, comme je l'ai dit, le délinquant informé cinq mois avant sa date de mise en liberté surveillée. L'audience doit être tenue 13 semaines avant la date de mise en liberté surveillée. Les renvois du commissaire suivent normalement les mêmes échéances, à moins qu'il ne s'agisse d'un de ces renvois du commissaire fondés sur de nouvelles informations ou sur un nouveau comportement.

Bien que les renvois du commissaire fondés sur de nouvelles informations puissent être plus proches de la date de mise en liberté surveillée, les nouvelles directives du Service correctionnel, qui, de concert avec nos politiques de prise de décisions, doivent également entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre, feront de ces renvois tardifs une relative rareté.

Les détenus doivent recevoir les renseignements sur lesquels se fonde la décision de la commission par écrit, ou un résumé de ces renseignements par écrit, au moins 15 jours avant l'audience. En cas de circonstances exceptionnelles, lorsque cette échéance ne peut être respectée, la commission communique ces renseignements lors de l'audience. Dans ces cas, le détenu a la possibilité de faire repousser l'audience afin d'avoir, lui ou son assistant, suffisamment de temps pour préparer une réponse. Les détenus ont le droit d'être accompagnés par un assistant ou d'être conseillés par un assistant pendant ces audiences. Dans certains cas rares, la commission peut tenir une audience intérimaire pour déterminer de la nécessité ou non de détenir le délinquant jusqu'à ce qu'on puisse procéder à l'audience complète du cas. Il s'agit des cas dont les préavis sont très courts. L'audience complète, suivant l'audience intérimaire, doit être tenue dans les quatre semaines suivant le renvoi, quelle que soit la date de l'audience intérimaire.

La loi prévoit un droit d'appel devant la division d'appel de la commission, qui est composée de trois membres d'un groupe de quatre se trouvant au bureau principal de la commission ici, à Ottawa. Il y a eu 148 appels d'ordonnances restrictives, qu'il s'agisse d'ordonnances, de détention, d'hébergement ou de liberté surveillée à octroi unique. Dans 66 p. 100 des cas, la décision initiale a été confirmée. Dans 16 p. 100 des cas, cette division d'appel a substitué une nouvelle



[Texte]

division has referred the case back to the region whence it originated for a new hearing. A significant majority of those appeal decisions have confirmed the original decision, and usually that has been a decision to detain.

A detention order made by the board must be reviewed *de novo* by the board on an annual basis. There have been 208 such annual reviews to this point in time and 84% of those have resulted in a detention decision confirmation. In 8% of the cases a residency order has been substituted and in the same percentage, 8% of the cases, the decision has been a release from detention on one-chance MS. Thus, by far the majority of annual reviews have confirmed the original detention decision.

**Mr. Thacker (Lethbridge):** Chairman, would you permit one brief question on the appeals and the annual reviews? I would be interested in knowing with respect to appeals whether any of the 16% have resulted in a failure in the sense that the person subjected to a new decision has gone out and committed an offence or violated it. Likewise, with respect to the annual review, have the 16% caused any failures?

• 1015

**Mr. Gibson:** I regret to say that we have not singled out, from more global statistics, the impact of appeal decisions that have ended in a release into the community. I will come very shortly to statistics on the impact of releases into the community of persons who have been subject to a detention order or to a residency order or one-chance MS. But we have not subdivided those in a way that will allow us to identify the impact of appeals.

**The Chairman:** Would you not think, Mr. Gibson, that is something you would want to know, if these things are working properly? Would it be difficult to pull those out?

**Mr. Gibson:** I think we could pull those numbers out for you. The follow-up period has been, as with most of these cases, relatively short. So it might not be indicative of very much, quite frankly; but we can certainly endeavour to pull those numbers out for the committee.

**The Chairman:** I do not want to put you to a lot of trouble, and if the period is relatively short then they may not be indicative, but I would feel that if decisions are being overturned then we would want to know the success rate of that.

**Mr. Gibson:** We will certainly try to provide that as quickly as possible.

If I then could turn to issues raised by the evaluation, in the final part of this presentation a number of issues are raised to which we would like to refer. This slide simply constitutes a menu of the issues to which we will refer.

[Traduction]

décision et, dans 18 p. 100, le renvoi à la région d'origine pour une nouvelle audience. Dans la grande majorité de ces appels, les décisions originales ont été confirmées et, généralement, il s'agissait d'une décision de maintien en détention.

Les ordonnances de maintien en détention rendues par la commission sont soumises à un examen annuel. Jusqu'à présent, il y a eu 208 examens annuels de ce genre et, dans 84 p. 100 des cas, il y a eu confirmation de la décision de maintien en détention. Dans 8 p. 100 des cas, une ordonnance d'hébergement a été substituée et, pour le même pourcentage, 8 p. 100, une décision de mise en liberté surveillée à octroi unique a été accordée. Donc, de loin, la majorité des examens annuels ont confirmé la décision originale de maintien en détention.

**M. Thacker (Lethbridge):** Monsieur le président, me permettriez-vous de poser une petite question sur les appels et les examens annuels? J'aimerais savoir si, dans le cas de ces 16 p. 100 le résultat a été un échec, dans la mesure où il y a eu récidive de la part de ceux ayant bénéficié d'une nouvelle décision. De manière analogue, toujours pour ces 16 p. 100, ces réexamens annuels ont-ils abouti à un échec?

**M. Gibson:** J'ai le regret de dire que, sur la base de statistiques plus globales, nous n'avons pas mesuré l'impact de décisions d'appel ayant abouti à une mise en liberté. Je vous parlerai tout à l'heure des statistiques sur l'impact de la mise en liberté de personnes ayant fait l'objet d'une ordonnance de maintien en détention, d'une ordonnance d'hébergement ou d'une mise en liberté surveillée à octroi unique. Mais nous n'avons pas fait de subdivisions nous permettant d'identifier l'impact des appels.

**Le président:** Ne pensez-vous pas, monsieur Gibson, que c'est quelque chose que vous voudriez connaître si ces choses fonctionnent correctement? Vous serait-il difficile de trouver ces chiffres?

**M. Gibson:** Je crois que nous pourrions trouver ces chiffres pour vous. La période de suivi, comme dans la majorité de ces cas, est relativement courte. Il se pourrait donc que cela ne nous apprenne pas grand-chose, à franchement parler; cependant, nous pouvons essayer de trouver ces chiffres pour votre comité.

**Le président:** Je ne veux pas vous faire travailler pour rien et, si la période est relativement courte, il est possible que cela ne nous donne pas des indices très solides, mais je pense tout de même que si des décisions sont invalidées, il nous faudrait pouvoir en mesurer le taux de succès.

**M. Gibson:** Nous essaierons de vous fournir ces chiffres aussi rapidement que possible.

Permettez-moi, sur ce, de passer aux questions soulevées par cette évaluation. Dans la dernière partie de cet exposé, un certain nombre de questions sont soulevées, et nous aimerions vous en dire un mot. Cette diapositive vous donne simplement le menu des questions auxquelles nous allons nous référer.



## [Text]

The first is the outcome or impact of the legislation. The first point is clearly on the basis of the statistics that have been developed through the evaluation and the follow-up statistics I have cited. Detention is being applied with due restraint; some might argue with too much restraint, but that is always a difficult judgment to make.

The second point on outcome is that in many respects it is too early to determine the long-term impact of the legislation. It is in many respects too early to have meaningful follow-up statistics on recidivism, but in response to Mr. Thacker and to concerns in this area, I will try to give you just a few numbers.

Of the 122 offenders who were initially detained and subsequently released either at warrant expiry or on mandatory supervision subject to residency, whether by result of an appeal or by result of an annual review, there have been 35 readmissions to penitentiary. That represents a readmission rate of 29%. Just about one-third of the total readmissions, 10%, were readmitted as a result of a conviction for a new indictable offence. The other 19% were readmitted by reason of some other form of failure on one-chance mandatory supervision.

I apologize that these figures are not in the material you have in front of you. We can provide this to the committee if members would like to have it.

Of the 110 offenders initially given a residency order, there have been 60 readmissions. That is a rate of 55%. Ten percent of the total number of offenders in this class were readmitted with a new indictable offence. What I believe this signifies, Mr. Chairman, is that those inmates given a residency order are being very closely supervised, and they are being readmitted at a high rate—55%. But in the vast majority of cases they are being readmitted for breach of terms and conditions or for an offence not prosecuted on indictment rather than for an indictable offence.

## • 1020

Of the 81 releases on one-chance MS there have been 33 readmissions, for a readmission rate of 41%; once again, 10% with new indictable offences.

So right across the board, for detainees, for those subject to residency orders and one-chance MS, the readmission rate with a new indictable offence has been 10%. Of the 135 offenders referred for a detention review but released on regular mandatory supervision, there have been 66 readmissions, a rate of 49%; 22% with new indictable offences, a significantly higher level.

## [Translation]

La première concerne les résultats ou l'impact de la loi. Le premier point se fonde clairement sur les statistiques qui ont été recueillies dans le cadre de l'évaluation et sur les statistiques de suivi que j'ai citées. Les mesures de maintien en détention sont appliquées de façon très prudente; certains pourraient dire avec trop de prudence, mais c'est un jugement toujours difficile à porter.

Le deuxième point est qu'à de nombreux égards, il est trop tôt pour déterminer l'impact à long terme de la loi. À de nombreux égards, il est trop tôt pour avoir des statistiques de suivi significatives sur le récidive, mais pour répondre plus particulièrement aux questions de M. Thacker, entre autres, je vais essayer de vous donner quelques chiffres.

Sur les 122 détenus qui ont été relâchés soit à l'expiration du mandat, soit en liberté surveillée avec conditions d'hébergement, que cela résulte d'un appel ou d'un réexamen annuel, il y a eu 35 réadmissions en pénitencier. Cela donne un taux de réadmission de 29 p. 100. À peu près un tiers de ces réadmis, c'est-à-dire 10 p. 100, l'ont été à la suite d'une condamnation pour un nouveau délit. Les autres 19 p. 100 ont été réadmis pour des raisons de non-respect de modalités de liberté surveillée à octroi unique.

Je m'excuse de l'absence de ces chiffres dans le document que nous vous avons donné. Nous pourrions vous les donner si vous le souhaitez.

Sur les 110 détenus ayant bénéficié d'une ordonnance d'hébergement, il y a eu 60 réadmissions. Cela donne un taux de 55 p. 100. Dix p. 100 du nombre total de délinquants dans cette catégorie ont été réadmis à la suite d'un nouveau délit. À mon avis, monsieur le président, je crois que cela signifie que ces détenus ayant bénéficié d'une ordonnance d'hébergement sont surveillés très étroitement et sont réadmis à un taux élevé—55 p. 100. Mais dans la vaste majorité des cas, ils sont réadmis pour non-respect des modalités de leur libération ou pour une infraction ne faisant pas l'objet d'une mise en accusation plutôt que pour un acte criminel.

Sur les 81 mises en liberté surveillée à octroi unique, il y a eu 33 réadmissions, ce qui nous donne un taux de 41 p. 100; encore une fois, 10 p. 100 à la suite de nouveaux délits.

Donc, d'une manière générale, pour les bénéficiaires d'ordonnances d'hébergement et de mise en liberté surveillée à octroi unique, le taux de réadmission à la suite d'un nouveau délit a été de 10 p. 100. Sur les 135 délinquants ayant fait l'objet d'un examen de maintien en détention, mais ayant été mis en liberté surveillée régulière, il y a eu 66 réadmissions, soit un taux de 49 p. 100; 22 p. 100 à la suite de nouveaux délits, un taux beaucoup plus élevé.



## [Texte]

In a comparison with longer-term follow-up studies of ordinary releases on MS, 20% in that category were revoked with a new indictable offence during sentence, and 10% were returned for a new indictable offence following warrant expiry date. An additional 25% of those released on ordinary MS in this other study were revoked with no indictable offence during their period on mandatory supervision.

Thus, Mr. Chairman, the preliminary data suggests that detention certainly delays and does not appear to exacerbate reoffending. But that is certainly preliminary data. The Correctional Service of Canada is giving higher priority to programming and treatment to serious offenders and developing multi-phase release plans as part of their commitment to further reducing recidivism.

In sum, then, the detention provisions do appear to be producing the anticipated result. But the result, as the minister indicated last Thursday, is not evenly divided, as this next slide will show.

This one is a little difficult. But let me try to interpret it for you in terms of the blocks that appear on that page.

The first block indicates that 5% of all potential MS releases are referred. That is a statistic I gave to you a little bit earlier. Of that 5% that are referred—and that is the left end of the first block—the right end of the block, if it were a little clearer, would indicate that just under half of those people, 2.4%, are in fact detained.

The issue with respect to native offenders is significantly different, as the minister indicated. Almost 10% of native offenders in the federal system are referred, and just under 5% are detained. Thus the detention rate in relation to the referral rate is the same, but because the referral rate is higher the absolute numbers or percentage of native offenders in our federal system who are detained is higher.

The third block indicates that the numbers for total offenders, all potential MS releases, in relation to the total number of men is very close, the distinction being impacted by native offenders.

For women, as the Solicitor General indicated, the rates are significantly lower. If I remember correctly, the detention rate is at about 1.5%, and the referral rate about 3%. But those numbers are so low it would be very difficult to draw any conclusion from them.

As I said, the situation with respect to native offenders is particularly difficult. These offenders are referred at a higher rate than others. Although the rate at which those referred are detained by the board is roughly the same as for non-natives, more are detained because more are referred. As the Solicitor General said, while much of this difference can be explained by the difference in crime patterns between convicted natives and non-natives, that explanation is not

## [Traduction]

Si l'on compare avec les chiffres des études de suivi à long terme des mises en liberté surveillée ordinaire, 20 p. 100 de ceux relevant de cette catégorie ont vu leur libération révoquée à la suite d'un nouveau délit commis pendant la durée de leur peine, et 10 p. 100 ont été réincarcérés pour un nouveau délit commis après la date d'expiration du mandat. Vingt-cinq p. 100 supplémentaires des libérés sous surveillance ordinaire, d'après cette étude, ont vu leur liberté révoquée sans avoir commis de délit pendant leur période de liberté surveillée.

Ainsi, monsieur le président, les données préliminaires nous indiquent que la détention retarde certes et ne semble pas multiplier les récidives. Ce sont des données très préliminaires. Le Service correctionnel donne toute la priorité aux programmes et au traitement destinés aux délinquants dangereux et à la mise au point de plans de libération multiphase dans le cadre de son effort de réduction de la récidive.

Somme toute, ces dispositions de maintien en détention semblent produire le résultat anticipé. Mais ce résultat, comme le ministre l'a indiqué jeudi dernier, n'est pas également partagé, comme la diapositive suivante va vous le montrer.

Celle-ci est un peu difficile. Permettez-moi de vous expliquer à quoi correspondent ces blocs.

Le premier bloc vous indique que 5 p. 100 de tous les admissibles à la liberté surveillée font l'objet d'un renvoi. C'est un chiffre que je vous ai donné un peu plus tôt. Sur les 5 p. 100 dont le cas fait l'objet d'un renvoi—et c'est l'extrémité gauche du premier bloc—l'extrémité droite du bloc, si c'était un peu plus clair, indiquerait qu'un peu moins de la moitié de ces gens, 2,4 p. 100, sont en fait maintenus en détention.

Dans le cas des autochtones, c'est très différent, comme le ministre vous l'a indiqué. Près de 10 p. 100 des délinquants autochtones qui se trouvent dans le système fédéral voient leur cas faire l'objet d'un renvoi, et un peu moins de 5 p. 100 sont maintenus en détention. Ainsi, le taux de maintien en détention par rapport au taux de renvoi est le même, mais comme le taux de renvoi est plus élevé, le chiffre absolu ou le pourcentage de délinquants autochtones dans notre système fédéral qui sont maintenus en détention est plus élevé.

Le troisième bloc montre que le chiffre total de délinquants, de tous les admissibles à la liberté surveillée, par rapport au chiffre total d'hommes est très proche, la différence étant largement due aux délinquants autochtones.

Pour les femmes, comme le solliciteur général l'a indiqué, les taux sont beaucoup moins élevés. Si ma mémoire est bonne, le taux de maintien en détention est d'environ 1,5 p. 100 et le taux de renvoi d'environ 3 p. 100. Mais ces chiffres sont si minimes qu'il serait très difficile d'en tirer une conclusion quelconque.

Comme je l'ai dit, la situation des délinquants autochtones est particulièrement difficile. Ces délinquants font l'objet de renvois à un taux plus élevé que les autres. Bien que le taux de ceux que la commission décide de maintenir en détention soit à peu près le même que pour les non-autochtones, un plus grand nombre est maintenu en détention parce qu'il y a plus de cas de renvois. Comme le disait le solliciteur général, cette différence s'explique en



## [Text]

fully satisfactory. Both the Correctional Service of Canada and the National Parole Board have made this issue a high priority.

• 1025

The ministry task force on aboriginal offenders has yielded a broad range of recommendations, and both the Correctional Service of Canada and the board are examining ways of modifying their processes and programming, and in our case our hearing processes, to be more sensitive to the needs of native offenders. Clearly, these issues are much broader than simply the roles and responsibilities of the Correctional Service of Canada and the National Parole Board, and we are working with our partners in the criminal justice system to examine criminal justice system-wide solutions.

Another issue is that of the detention policies and training. The evaluation noted the need for training on the detention provisions, both for Correctional Service of Canada staff and for Parole Board members and staff, and for information on the detention provisions to be made available to offenders.

Based on experience to date and an interim evaluation, as well as the full evaluation and case law, we have developed the detention policies I referred to and which come into force on November 1. Those were developed in close conjunction with the Correctional Service of Canada and the secretariat of the ministry. These policies will be monitored and modified where appropriate and necessary following our own experience, and certainly following completion of the review by this committee and any changes that may flow from the work of this committee.

The Correctional Service of Canada, as I indicated, at the same time has developed standards and guidelines fully consistent with the board's policy which will also come into effect on November 1. Both organizations have conducted training sessions for staff on the application of the detention provisions, and are currently completing training on the new policies. Pamphlets on the decision policies, as I referred to earlier, have been made available to inmates and are in the hands of members of the committee.

Issues related to referral itself were also highlighted by the evaluation. The detention policies have clarified who should be referred, but some members of the National Parole Board have nevertheless argued for the need for greater flexibility in responding to referrals.

The concern detailed in the evaluation is that some offenders who meet criteria A and B may not be referred because in the judgment of CSC they do not meet criterion C. Those go out on regular MS. But if an inmate in roughly

## [Translation]

grande partie par le fait que les crimes commis par les autochtones et ceux commis par les non-autochtones ne présentent pas le même profil, mais cette explication n'est pas entièrement satisfaisante. Le Service correctionnel du Canada ainsi que la Commission nationale des libérations conditionnelles considèrent que cette question est des plus importantes.

Le groupe d'étude ministériel sur les délinquants autochtones a formulé un grand nombre de recommandations, et le Service correctionnel du Canada ainsi que la commission étudient diverses façons de modifier leurs procédures et leurs programmes, et, dans notre cas, notre processus d'audiences, afin d'être plus à l'écoute des délinquants autochtones. Ces questions dépassent de beaucoup, c'est évident, le rôle et les responsabilités du Service correctionnel du Canada et de la Commission nationale des libérations conditionnelles, et en collaboration avec nos partenaires, nous étudions diverses possibilités de solutions à appliquer dans tout le système de justice pénale.

Autre question à l'étude, celle des politiques de détention et de la formation. Le groupe d'étude a signalé le besoin de formation pour familiariser le personnel du Service correctionnel et de la Commission nationale des libérations conditionnelles avec les dispositions touchant à la détention et a demandé que les délinquants soient informés de ces dispositions.

Nous nous sommes fondés sur l'expérience acquise à ce jour et sur une évaluation intérimaire, ainsi que sur une évaluation intégrale et sur la jurisprudence, pour mettre au point les politiques de détention que je mentionnais et qui entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre. Ces politiques, élaborées en collaboration étroite avec le Service correctionnel du Canada et avec le secrétariat du ministère, seront suivies de près et modifiées quand nous en ressentirons le besoin, et certainement à la suite de l'étude qui sera faite par ce comité et de toute modification qui pourrait être recommandée par lui.

Le Service correctionnel du Canada, je l'ai déjà dit, a concurrentement formulé des normes et directives qui s'alignent entièrement sur la politique de la commission et qui entreront également en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre. Les deux organismes ont prévu, à l'intention de leur personnel, des cours sur l'application des dispositions de détention et sont en train de terminer la formation sur les nouvelles politiques. De la documentation sur les politiques a, comme je le disais tout à l'heure, été diffusée auprès des détenus, et nous en avons fait parvenir des exemplaires aux membres du comité.

Le comité d'évaluation a également insisté sur les questions liées au renvoi. Cette question a été précisée par les politiques de détention, mais certains membres de la Commission nationale des libérations conditionnelles ont néanmoins plaidé en faveur d'une plus grande souplesse sur cette question.

Les auteurs du rapport d'évaluation font remarquer que dans certains cas, des délinquants qui satisfont aux critères A et B ne bénéficient pas d'un renvoi parce qu'aux yeux du Service correctionnel, ils ne répondent pas au critère C. Dans



[Texte]

the same circumstances is referred because another officer of the Correctional Service of Canada concludes that criterion C is the standard of likelihood that applies to the Correctional Service of Canada, and that this inmate should be referred, then regardless of what happens from that point, unless A or B is not met, that inmate will go out on one-chance MS.

The result as between two inmates in roughly similar circumstances is that the decision whether to refer or not to refer automatically impacts by determining whether or not one-chance MS or regular MS will apply. That, without any judgment applied by members of the National Parole Board, is an automatic result of the referral process itself.

The evaluation indicates that Correctional Service of Canada staff and National Parole Board members who were consulted during the evaluation have suggested either additions to or deletions from the schedule that serves as criterion A. On the other hand, the majority of both CSC staff and board members who were consulted did not recommend change.

• 1030

The evaluation noted that there is no basis upon which to justify changes, no rational basis for additions or deletions. The schedule is a clearly objective criterion and therefore very easy to apply. The offence committed by an inmate either is on it or is not. The commissioner's referral, which allows the commissioner to disregard criterion A, allows inmates who have committed offences that are not on the schedule to be referred when they pose a clear risk of causing death or serious harm if released. Further, as I indicated earlier, if a clear pattern develops regarding offences that should reasonably be on the schedule but are not there, then the law provides that the changes can be made by order of the Governor in Council.

Criterion B, serious harm, is a good deal more problematic. As I said earlier, the original interpretation of "serious harm" was seen as too restrictive, and the new policy on interpretation by CSC and NPB, which appears in detail in this document you have, has made life easier in the application but still remains the subject of criticism by some.

This year we are examining other offences, including family violence, to look at some of the issues and some of the difficulties correctional officials and board members encounter around this issue. We are also, on the basis of the "Victims and the National Parole Board" discussion paper, consulting with victims and victims' organizations to ensure that their concerns and experiences are reflected in our understanding of "serious harm".

[Traduction]

des cas de ce genre, les détenus sont mis en liberté surveillée régulière, mais si un détenu dont les circonstances sont approximativement les mêmes bénéficie d'un renvoi parce qu'un autre agent du Service correctionnel juge que le critère C est la norme de probabilité qui s'applique au Service correctionnel, et que ce détenu devrait donc être renvoyé, alors, sans égard à ce qui se passe à partir de ce moment-là, sauf si le critère A ou B n'est pas respecté, ce détenu sera mis en liberté surveillée à octroi unique.

Quand deux détenus se trouvent donc dans des circonstances similaires, la décision de renvoi ou de non-renvoi détermine si le détenu sera mis en liberté surveillée à octroi unique ou en liberté surveillée régulière. Cela, sans qu'intervienne un jugement de la part de la Commission nationale des libérations conditionnelles, découle automatiquement du processus de renvoi.

Le rapport d'évaluation signale que le personnel du Service correctionnel du Canada et les membres de la Commission nationale des libérations conditionnelles qui ont été consultés ont proposé d'ajouter ou de supprimer certains points à l'annexe qui sert de critère A. Par ailleurs, la majorité de ceux qui ont été consultés, tant du Service correctionnel que de la Commission nationale des libérations conditionnelles, n'ont pas recommandé de modifications.

D'après le rapport d'évaluation, il n'y a pas de raisons suffisantes pour justifier des changements, ajouts ou suppressions. L'annexe constitue un critère objectif et, ainsi, d'application facile. Le délit commis par un détenu y figure ou n'y figure pas. Le renvoi, qui permet au commissaire de ne pas tenir compte du critère A, permet aux détenus qui ont commis des délits ne figurant pas à l'annexe d'être renvoyés si leur mise en liberté risque de causer la mort ou un tort considérable. En outre, comme je le disais tout à l'heure, si l'expérience montre que des délits qui devraient figurer à l'annexe n'y figurent pas, la loi prévoit que des changements peuvent être effectués par décret du gouverneur en conseil.

Le critère B, tort considérable, soulève beaucoup plus de questions. Comme je le disais tout à l'heure, son interprétation, à l'origine, était considérée comme limitative, et la nouvelle politique d'interprétation par le Service correctionnel et par la Commission nationale des libérations conditionnelles, qui figure en détail dans le document que vous avez entre les mains, a beaucoup facilité son application, mais n'en continue pas moins de faire l'objet de critiques par certains.

Nous examinons cette année d'autres délits, dont la violence familiale, afin d'étudier certaines questions et certaines difficultés que rencontre le personnel du Service correctionnel et de la commission. À la suite du document intitulé: «Les victimes et la Commission nationale des libérations conditionnelles», nous avons entrepris des consultations avec certaines victimes et organisations de victimes pour tenir compte, dans l'interprétation de «tort considérable», de leurs expériences et de leurs suggestions.



[Text]

As the minister noted in his remarks last Thursday, the follow-up by the Pepino commission to an earlier investigation conducted by Ms Jane Pepino and her colleagues into the Stanton case contains some criticism, which is available to committee members, of the current interpretation mechanism for "serious harm".

Assessment of future serious harm has also been noted in the evaluation. The issue there was the issue of incomplete information on which to make an assessment of serious harm. In general, there is improved information-sharing within the criminal justice system. Correctional Service of Canada, ourselves, and our partners in the criminal justice system are getting better: we are getting more open and we are more responsive to the needs of each other's systems and organizations.

The increased use of victim impact statements has been a valuable source of information. The Correctional Service of Canada standards and guidelines will require that detailed victim impact information be collected at the time of initial penitentiary placement and that each be fully subject to ongoing review. Current consultations with victims and victims' groups are, as I said, identifying further areas for improvement in sharing.

That is particularly important with respect to past serious harm, but equally there are issues relating to the determination of future serious harm, criterion C. Predicting human behaviour is at best an inexact science. No perfect techniques are in existence at present. Reliance is placed heavily on the exercise of informed judgment, as it is in all decision processes of the board.

We provide training on the latest research in support of risk assessment, and we are working with the Correctional Service of Canada and the ministry secretariat to continue research in this area. The guidelines in the act are useful and the necessary documentation to support a decision is now available in almost every case. Given the mandate of the board, board members are more comfortable with this kind of future-oriented risk assessment than are Correctional Service of Canada staff, according to the results of the evaluation.

Residency is another issue identified by the evaluation. While board members have imposed residency conditions in 15% of referred cases, there are concerns about allowing even controlled access to the community to offenders found likely to commit a future offence resulting in death or serious harm. The detention policies of the board require board members to consider residency where the risk can be effectively managed and where residency is in the long-term interests of the safety of the community.

[Translation]

Comme l'a fait remarquer le ministre jeudi dernier, l'étude de suivi menée par la Commission Pepino au sujet d'une enquête faite antérieurement par M<sup>me</sup> Jane Pepino et par ses collègues sur l'affaire Stanton contient certaines critiques sur l'interprétation actuelle de «tort considérable», critiques que nous pouvons faire parvenir aux membres du comité.

Le rapport d'évaluation a également mentionné l'évaluation du tort considérable qui pourrait être causé à l'avenir. Il s'agissait en l'occurrence d'une information incomplète sur laquelle baser une évaluation du tort considérable. D'une façon générale, on constate une amélioration de la diffusion de l'information au sein du système de justice pénale. Nous avons fait des progrès nous-mêmes, le Service correctionnel du Canada et les personnes avec lesquelles nous travaillons au sein du système: nous faisons preuve de plus de franchise et nous sommes plus sensibles aux besoins des divers systèmes et organismes.

On tient de plus en plus compte, comme source précieuse d'information, des témoignages des victimes sur les conséquences du crime. Aux termes des normes et des directives du Service correctionnel du Canada, une information détaillée sur les conséquences du crime pour la victime devra être recueillie au moment du premier placement pénitencier, et chaque nouveau placement devra s'accompagner d'une mise à jour de cette information. Les consultations actuelles avec les victimes et groupes de victimes ont dégagé de nouveaux terrains où une amélioration de l'information est souhaitable.

C'est une question de grande importance pour le tort considérable qui a été causé dans le passé, mais des questions se posent également pour déterminer le tort considérable qui peut être causé à l'avenir, à savoir le critère C. Il est très difficile de prévoir le comportement humain; il n'existe à cet effet ni méthode scientifique, ni technique parfaite. Tout est affaire de jugement et d'appréciation fondés sur l'expérience, comme il en est de toutes les décisions de la commission.

Nous assurons une formation sur les travaux les plus récents en matière d'évaluation des risques, et nous joignons nos efforts à ceux du Service correctionnel du Canada et du secrétariat du ministère pour encourager la recherche dans ce domaine. Les directives de la loi sont utiles, et presque chaque cas s'accompagne de la documentation nécessaire pour motiver une décision. D'après les résultats de l'évaluation, et compte tenu du mandat de la commission, il semblerait que les membres de celle-ci acceptent plus facilement cette notion d'évaluation des risques potentiels que ne le fait le personnel du Service correctionnel du Canada.

La question de l'hébergement a aussi été relevée dans l'évaluation. Même si l'hébergement est assujéti à des conditions imposées par les commissaires dans 15 p. 100 des cas qui leur sont renvoyés, on éprouve des craintes à laisser en liberté, même partielle, dans la société des délinquants jugés capables de commettre des crimes causant la mort ou un tort considérable. Les commissaires sont tenus, par leurs propres politiques en matière de maintien en incarcération, d'envisager l'hébergement lorsque le risque est limité et lorsque cette formule sert l'intérêt à long terme de la société.



## [Texte]

Clearly, criterion C, likelihood to commit serious harm, is not an absolute, as is criterion A. For those whose level of risk can be effectively controlled through a residency order and who could benefit from community treatment and programs where those exist in appropriate quantity and quality, a residency order may often be the most enduring contribution to public protection in the medium and longer term.

Finally, Mr. Chairman and members of the committee, we have sharing of information and annual reviews. On sharing of information, the lack of proper sharing has been identified as an appropriate ground for appeal to the appeal division of the board. Offenders reported in the evaluation that critical information was not always available to them.

Strengthened procedures for sharing of information have been developed in our new policies and the CSC guidelines and in the CSC Case Management Manual. National Parole Board and the Correctional Service of Canada continue to work together to improve information sharing with inmates. The Correctional Service of Canada is now required to document for the board that information sharing has occurred in a manner sensitive to the needs of the offender. At the hearing, in each case, the board verifies that this has in fact occurred and if it has not occurred to the satisfaction of the board, the board will offer the offender a postponement in order to allow for better quality information sharing.

Finally, there are the annual reviews. As I indicated earlier, the board is required by the act to review the case of each detained inmate annually. These subsequent hearings are *de novo*; that is to say, the board goes back to square one and reassesses the criteria based on all the information before it, not simply on the basis of new developments during the year under review. Some board members have suggested that the annual review should examine only whether there are new circumstances that would require a change in the board's original decision. This would make the annual review process more efficient and certainly more focused on recent developments in the inmate's conduct and risk to reoffend.

There is also an issue raised with regard to annual reviews in respect of residency orders. While annual reviews are required in respect of detention orders, they are not required by law in respect of residency orders. The request for annual reviews for residency decisions as well might be seen as more consistent with the general commitment of the board to annual reviews for all offenders who are not granted full conditional release.

Mr. Chairman, that is the presentation we have for you today. As I said earlier, I apologize for its length. I hope it has been helpful to members of the committee and we would be very pleased to try to answer any questions, whether related to the substance of the presentation or otherwise.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Gibson. I recommend, and I hope the committee will agree, that we consider having the document that has been supplied to us appended to the minutes of this meeting. Is that agreeable to everyone?

**Some hon. members:** Agreed.

## [Traduction]

Il est bien clair que le critère C, risque de causer un tort considérable, n'a pas un caractère aussi absolu que le critère A. Lorsque l'hébergement ne pose pas de risque indu et que l'ex-détenu peut tirer profit de programmes de traitement de qualité dans la localité, cette formule est souvent la meilleure façon de protéger la population à moyen et à long terme.

Pour terminer, monsieur le président et membres du comité, je dirais que nous communiquons des renseignements et que nous procédons à des réexamens annuels. Dans le premier cas, le fait d'avoir omis de communiquer des renseignements constitue maintenant un motif d'appel auprès de la Commission. Les délinquants ont fait savoir lors de l'évaluation qu'ils étaient souvent privés d'informations essentielles.

Les politiques révisées du SCC et le manuel de gestion des cas du SCC renferment maintenant des procédures plus rigoureuses en la matière. La Commission nationale des libérations conditionnelles et le Service correctionnel du Canada continuent de collaborer afin d'améliorer la communication de renseignements au détenu. Le Service correctionnel est maintenant tenu d'établir auprès de la Commission, preuve à l'appui, que l'information a été communiquée au délinquant d'une manière qui réponde à ses besoins. A chaque audience, la Commission vérifie que la communication s'est faite de façon satisfaisante et, dans le cas contraire, elle offrira au délinquant un ajournement pour lui permettre de prendre connaissance de l'information.

Enfin, nous procédons à des réexamens annuels. Comme je l'ai dit, la loi oblige à revoir annuellement le cas de chaque détenu. Ces audiences repartent de zéro; c'est-à-dire que les commissaires revoient les critères en fonction de toute l'information dont ils disposent et non seulement des faits nouveaux survenus dans l'année. Certains commissaires ont déclaré que le réexamen annuel devrait se limiter à l'examen des faits nouveaux autorisant la Commission à revenir sur sa décision. Les réexamens annuels deviendraient ainsi plus efficaces et s'attarderaient plus longuement sur la conduite récente du détenu et sur les risques de récidive.

Il y a aussi la question du réexamen annuel des ordonnances d'hébergement. Le réexamen annuel est obligatoire pour les ordonnances de maintien en incarcération, mais non pour les ordonnances d'hébergement. En l'exigeant également dans ce dernier cas, on établirait une pratique qui s'harmoniserait avec les autres examens annuels que préconise la Commission pour les délinquants qui n'obtiennent pas la mise en liberté sous condition.

Monsieur le président, c'est ici que se termine notre exposé. Encore une fois, je m'excuse de sa longueur. J'espère qu'il aura été utile aux membres du comité. Nous serons heureux de répondre à vos questions, qu'elles portent sur l'exposé ou sur toute autre question.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Gibson. Je recommande d'annexer le document au compte rendu des délibérations. Tout le monde est-il d'accord?

**Des voix:** D'accord.



[Text]

**Mr. Lee:** Thank you, Mr. Gibson. I have enjoyed the presentation. I found it quite informative.

I have one simple question Referring to inmates who are released with residency restrictions and what is called one-time MS. When they get involved with the law—and you referred to indictable offences—would that mean a conviction for an indictable offence or a charge of an indictable offence?

• 1040

**The Chairman:** My understanding is that the 10% who come back have been convicted of a new indictable offence.

**Mr. Gibson:** That is correct, Mr. Chairman. We have based our statistics on re-conviction rather than charges. But we follow charges through. In other words, the inmate may come back under charge, but he or she becomes a statistic only if that charge eventually results in a conviction.

**Mr. Lee:** But the inmate comes back?

**Mr. Gibson:** The inmate does come back. I cannot conceive of a circumstance in a residency situation where an inmate would be charged with an indictable offence and would not be suspended and brought back, at the very least pending the outcome of that charge, and usually brought back and revoked regardless of the outcome.

**Mr. Lee:** In terms of one-chance MS, what types of offences would trigger the removal? Would a speeding ticket trigger that? I am focusing on the clarity of the criteria by which the one-time MS is revoked.

**Mr. Gibson:** Mr. Chairman, any MS can be suspended by virtue of any form of offence. Indeed, whether or not there is an offence, if there is evidence that an inmate whose offending has been associated with drinking or drugs is returning to drinking or drugs—drugs is a bad example because returning to drugs is an offence in itself—or a return to negative associations in the community, or there is a risk of hassling a previous victim, then an inmate can be suspended on MS even without a charge being laid in the community.

**Mr. Lee:** It is pretty much a hair-trigger mechanism, then.

**Mr. Gibson:** It is a hair-trigger mechanism, and it requires a great deal of judgment on the part of those responsible for community supervision to make the determination of when to pull that hair-trigger and when to attempt to deal with whatever difficulty is starting to show up within the community itself.

**Mr. Lee:** I notice in the list of offences and criteria there is absolutely no reference to the field of organized crime. I know that in other jurisdictions there have been attempts over the last 10, 20 or 30 years to address that. One of the problems is the absence of a definition out there and the difficulty of creating a crime of status. But I would have thought that at some point our federal government would have addressed that issue. I am surprised by the lack of reference in any of the criteria to circumstances of the inmate that would show clearly that he or she is involved in an ongoing career of crime that we might call organized crime. Again, I myself am having trouble with the definition. But why is that not there?

[Translation]

**M. Lee:** Merci, monsieur Gibson. J'ai aimé l'exposé; je l'ai trouvé très enrichissant.

J'ai une seule question, toute simple, au sujet des détenus dont la libération est assujettie à des restrictions d'hébergement et se fait dans le cadre de ce qu'on appelle la liberté surveillée à octroi unique. Lorsqu'ils ont des démêlés avec la justice—vous avez parlé d'actes criminels—voulez-vous dire qu'ils sont accusés d'un acte criminel ou condamnés pour un acte criminel?

**Le président:** Si j'ai bien compris, 10 p. 100 des récidivistes sont condamnés pour un nouvel acte criminel.

**M. Gibson:** C'est juste, monsieur le président. Nos statistiques reflètent les nouvelles condamnations plutôt que les accusations. Par contre, nous suivons les accusations. Autrement dit, le détenu peut faire l'objet d'une nouvelle accusation, mais son cas n'est comptabilisé que si l'accusation aboutit à une condamnation.

**M. Lee:** Mais le détenu revient?

**M. Gibson:** Oui. Je n'imagine pas de cas d'hébergement, où un détenu accusé d'un acte criminel ne verrait pas ses privilèges suspendus et ne serait pas réincarcéré, au moins jusqu'à l'issue du processus, et ne serait pas normalement réincarcéré et privé de ses privilèges quelle que soit l'issue.

**M. Lee:** Dans le cas de la liberté surveillée unique, quel genre d'infraction provoquerait le renvoi? Une contravention pour excès de vitesse? J'essaie de voir si les critères de révocation de la liberté surveillée unique sont bien clairs.

**M. Gibson:** Monsieur le président, la moindre infraction est suffisante. D'ailleurs, ce n'est même pas nécessaire qu'il y ait infraction. S'il est établi que le détenu dont l'infraction était associée à l'alcool ou aux drogues se remet à consommer de l'alcool ou des drogues—le deuxième exemple n'est pas bon parce que l'usage de drogues est une infraction en soi—ou s'il reprend ses mauvaises fréquentations ou s'il risque de harceler sa victime, sa libération peut être suspendue sans même qu'il y ait d'accusation.

**M. Lee:** Il n'en faut pas beaucoup alors.

**M. Gibson:** Non. Les responsables de la liberté surveillée doivent faire usage de beaucoup de jugement avant d'intervenir ou d'essayer d'aplanir la difficulté.

**M. Lee:** Dans la liste des infractions et des critères, il n'est nulle part fait mention du crime organisé. Je sais qu'ailleurs, au cours des 10, 20 ou 30 dernières années, on a essayé de trouver une solution à cela. L'une des difficultés rencontrées, c'est l'absence de définition et la difficulté de créer un délit d'appartenance. J'aurais cru que le gouvernement fédéral se serait penché là-dessus. Je m'étonne qu'on ne fasse pas allusion à une éventuelle carrière criminelle associée au crime organisé. Moi-même j'ai du mal à trouver une définition. Pourquoi est-ce que cela ne s'y trouve pas?



[Texte]

**Mr. Gibson:** Mr. Chairman, as the minister indicated last Thursday through the discussion papers he and the Minister of Justice put into the public domain last July, there is a proposal out there now for discussion on the creation of a parallel system to this one for serious drug offenders. Serious drug offenders are often associated with the concept of organized crime. The proposal there, as the minister indicated, is to recognize the fact that while directly these offenders are not themselves responsible for violence and serious harm in our communities—serious physical or psychological harm—indirectly the results of their activity are most likely the cause of more serious harm, physical and psychological, in our communities than any other form of criminal act.

**Mr. Lee:** You are suggesting that this concept of organized crime or career crime may be addressed in the drug proposals, but it does not yet exist in any of the other criteria.

**Mr. Gibson:** It certainly does not exist in the context of Bill C-67, which was directed solely to the issue of violent crime.

• 1045

**Mr. Lee:** Does the Parole Board consider the criterion of “organized crime” at all in any of its deliberations across the whole system of parole?

**Mr. Gibson:** Mr. Chairman, in circumstances where it is evident that an inmate who is before the board for parole or day parole has maintained connections with known convicted or previously convicted criminal figures in the community, that factor would be taken into account in determining the risk the individual represents.

**Mr. Lee:** There is the issue of gating, which is now called detention. Is there anything in the Parole Board record of hearings and reviews that indicates people in CSC are using detention as a tool, a device or a mechanism to accomplish objectives other than those intended by the detention system? I am asking you if it has shown up on the record because I know you would not have a direct insight into that.

**Mr. Gibson:** There is nothing on the records of the Parole Board, Mr. Chairman, that would indicate Correctional Service officials are using threats of a detention reference, for example, as a tool to obtain some other result within the institutional setting.

**Mr. Littlechild (Wetaskiwin):** First of all, I want to go back to the minister's statement and then tie your presentation in to that. On page 5 of his presentation he mentions a second schedule with respect to drug offences. Is this in place? If so, is alcohol on that schedule?

**Mr. Gibson:** The second schedule is that which is proposed in the discussion papers, which are currently in the public domain and are forming the basis of consultations. That schedule is not part of the law at the present time, nor is it even in the form of a bill before either House of Parliament. You may recall the package of three greenish-blue papers. It is included in those proposals, but those are only proposals for consultation at this time.

[Traduction]

**M. Gibson:** Monsieur le président, comme le ministre l'a indiqué jeudi dernier lorsqu'il a été question des documents de travail que lui-même et le ministre de la Justice ont rendus publics en juillet dernier, il est actuellement question de créer un système parallèle à celui-ci pour les narco-délinquants. Ils sont souvent de mèche avec le crime organisé. On reconnaîtrait le fait que même s'ils ne sont pas eux-mêmes responsables des violences et des torts considérables—physiques ou psychologiques—causés à la société, il reste que, indirectement, ils sont probablement la cause de préjudices physiques ou psychologiques plus graves encore que toute autre forme de criminalité.

**M. Lee:** Vous dites que la notion de crime organisé ou de carrière criminelle pourra trouver sa place dans les mesures de lutte contre la drogue, mais elle ne se trouve pas encore dans les autres critères.

**M. Gibson:** Cela ne se trouve effectivement pas dans le projet de loi C-67, qui porte exclusivement sur les crimes avec violence.

**M. Lee:** La notion de crime organisé entre-t-elle en ligne de compte dans l'étude des modalités de libération conditionnelle entreprise par la Commission des libérations conditionnelles?

**M. Gibson:** Monsieur le président, lorsqu'il est tout à fait évident qu'un détenu demandant à bénéficier de la libération conditionnelle ou de la semi-liberté est resté en rapport avec des éléments criminels, c'est un facteur dont on tient compte pour déterminer le danger que cet individu présente pour la société.

**M. Lee:** La Commission des libérations conditionnelles possède-t-elle des éléments qui sembleraient indiquer que le personnel du Service correctionnel utilise la menace de détention à des fins autres que celles normalement prévues? Je vous demande s'il existe des preuves à ce sujet parce que je sais que vous n'y avez pas d'accès direct.

**M. Gibson:** Rien dans nos dossiers n'indique que le personnel du Service correctionnel utilise la menace de réclusion pour atteindre des objectifs qui ne sont pas normalement prévus.

**M. Littlechild (Wetaskiwin):** À la page 6 de l'exposé du ministre, il est fait état d'une deuxième annexe relative aux infractions liées à la drogue. L'alcool figure-t-il dans cette annexe?

**M. Gibson:** La deuxième annexe fait partie des documents de travail qui ont été rendus publics et qui ont servi de base aux consultations. Cette annexe ne fait pas partie de la loi actuellement en vigueur et ne fait partie d'aucun projet de loi. L'annexe en question figure dans les trois documents à couverture bleu-vert qui ont été présentés uniquement à titre de propositions aux fins de consultation.



[Text]

On the issue of alcohol, the answer is no. Alcohol offences are not currently contemplated to be within the range of serious drug offences.

**Mr. Littlechild:** Let me jump to slide 25 of your presentation, along with page 11 of the minister's presentation. I understand, of course, what the minister said last week with respect to the native aspect of your slide, but I wanted to ask you if the department checked into the nature of the charges when you looked at the high referral of native inmates and the high detention rate. When you have the scenario you present to us, do you also look at the nature of the charges? In other words, are there more charges against native people related to violence? As a consequence, you will have a higher rate of detention because of the potential for a reoccurrence of crimes involving violence. Does that flow through the whole assessment at all?

**Mr. Gibson:** Mr. Chairman, yes, indeed, it does. As the minister indicated in his statement, one possible explanation is that for a variety of reasons, which are not really related to the correctional system or the parole system but rather to community conditions, social conditions and the environment and a range of other things in relationships between police and others and native peoples, native offenders are incarcerated for violent offences—that is, offences that are on the schedule—at a higher rate than non-natives. It is logical that since there are more natives in there for the kinds of offences to which this law applies, there will be more considered for reference for detention and, as a fairly logical result, more referred as well.

• 1050

Also, natives tend not to receive parole at the same rate as non-natives, so that even within this pool of violent offenders non-natives will tend to be out on the street, or have the opportunity to get out on the street to serve the balance of their time in the community, before the trigger point for the detention mechanism more often than do native peoples.

While there are more natives per capita in there for violent offences, that effect is exacerbated by the fact that fewer of them get out on day parole or full parole as well. The difference in numbers available to be considered for detention is augmented by that fact itself.

**The Chairman:** And fewer of them get out for the simple reason that they do not have the support system at home. Is that correct?

**Mr. Gibson:** One of the very significant issues is the lack of supervisory arrangements and appropriate programming in rural communities from which many natives are drawn, but not all, by any stretch. The reality is that in rural communities, including on reserves, there is often not the kind of support and the kind of control that are essential to an effective, staged, controlled, managed release back into the community.

[Translation]

Les délits commis sous l'emprise de l'alcool n'ont pas été assimilés aux infractions liées à la drogue.

**M. Littlechild:** Je voudrais passer maintenant à la diapositive 25 ainsi qu'à la page 12 de l'exposé du ministre. Je voudrais notamment savoir si vous avez examiné les chefs d'accusation retenus contre les autochtones lorsque vous avez étudié leurs taux élevés de renvoi et de maintien en incarcération. Je voudrais savoir en particulier si les autochtones sont inculpés plus souvent de violence, ce qui expliquerait leur taux plus élevé de maintien en incarcération par crainte de récidive. Est-ce bien ainsi que se présente la situation?

**M. Gibson:** C'est exact. Ainsi que le ministre l'a signalé dans son exposé, le fait est que, proportionnellement, le nombre d'autochtones condamnés à des peines de prison pour des délits comportant des actes de violence est plus élevé que celui des non-autochtones; ce phénomène est sans doute imputable à différentes causes qui n'ont rien à voir à proprement parler avec le système pénitentiaire ni avec la libération conditionnelle. Il serait plutôt attribuable à des raisons sociologiques et économiques ou encore aux rapports existants entre les autochtones et les représentants de l'ordre. Étant donné que le nombre d'autochtones passibles des dispositions de cette loi est plus élevé, il est évident que le nombre de condamnés à des peines de prison est lui également plus élevé.

De plus, les autochtones bénéficient moins souvent que les non-autochtones de la libération conditionnelle, si bien que la proportion d'autochtones parmi les détenus coupables de délits comportant des actes de violence, autorisés à vivre dans la collectivité une partie de leur temps, avant de retourner éventuellement en prison, est inférieure à celle des non-autochtones.

La proportion d'autochtones détenus pour des délits comportant des actes de violence est plus élevée, et cette situation est encore aggravée par le fait qu'ils sont moins nombreux à bénéficier de la libération conditionnelle de jour ou totale. Cela fait qu'il y en a plus qui se retrouvent derrière les barreaux.

**Le président:** On relâche moins souvent les autochtones pour la bonne raison qu'une fois sortis, ils ne peuvent espérer aucune aide chez eux.

**M. Gibson:** Dans la plupart des agglomération rurales dont viennent la majorité des autochtones, il n'existe pas de moyen permettant de surveiller les anciens détenus. Ainsi dans des villages, y compris les réserves, rien n'est prévu pour surveiller et assurer la réinsertion sociale des anciens détenus.



[Texte]

**Mr. Littlechild:** Again if I flip to page 13 of the minister's statement, I quote from about the middle of the page, second paragraph: "the offender's negative attitude towards treatment and personal change". Do you find that prevalent among the native offenders, a negative attitude towards treatment or personal change?

**Mr. Gibson:** Yes. I think without any doubt that is true, and among the reasons for that is the historical lack of culturally sensitive programming within correctional institutions. White man's programs in white man's terms are not always appropriate to native inmates or to inmates from other cultural minorities. Since white inmates tend to constitute the majority in most institutions there is a likelihood that programming is directed first towards them.

Through the task force on aboriginal peoples in federal corrections these issues were identified, and the Correctional Service of Canada is working very hard at the present time, and has been for some time, to endeavour to address the issue of culturally sensitive programming. But given the historical lack of culturally sensitive programming it is not surprising that those who have a hard time identifying with white man's programming tend to reject it or do less well in it than those for whom it was actually designed.

**Mr. Littlechild:** Just as the chairman stated, and as you have stated as well. Regarding the percentage of parole applications, have the natives who have been detained also appealed, or is there less likelihood of an appeal as well after they have been granted a detention?

**Mr. Gibson:** Once again I regret that I do not have that statistic as to whether native inmates are less likely to appeal than are other inmates. My guess would be that the answer is yes, but I have nothing more than human experience and judgment on which to base that.

**Mr. Littlechild:** Since the passage of the bill, has there been an increased number of incidents in the institutions in terms of problem situations?

**Mr. Gibson:** One of the interesting findings of the evaluation is that there has been little evidence that the existence of the gating authority, the sword of Damocles hanging over the heads of some inmates, and actual gating or detention orders have significantly impacted in terms of the good order of institutions.

• 1055

Some concerns were expressed during the evaluation that perhaps programming is not fully available to inmates who one would think are likely to be considered for detention. Equally, there is some indication that some inmates who regard themselves as candidates for detention are less likely to involve themselves in programming. There is also some indication that following detention some inmates tend to take the situation more seriously and involve themselves more fully in programming. But once again it is very early to reach any firm conclusions in this area. There simply has not been enough experience or a big enough sample to reach firm conclusions.

[Traduction]

**M. Littlechild:** À la page 15 de l'exposé du ministre, il dit ce qui suit, vers le milieu de la page: «l'attitude négative du sujet à l'égard du traitement et du changement personnel.» Cette attitude négative est-elle courante parmi les délinquants autochtones?

**M. Gibson:** C'est exact. En effet les différents programmes mis en oeuvre par les services pénitenciers sont basés sur des points de vue d'homme blanc et dès lors souvent inadaptés aux détenus autochtones ou à ceux appartenant à d'autres minorités culturelles. Les détenus blancs constituent la majorité de la population de la plupart des pénitenciers, et la plupart des programmes sont donc créés essentiellement en fonction de leurs besoins à eux.

Ces difficultés ont notamment été relevées par le groupe de travail sur les peuples autochtones et, depuis lors, le Service correctionnel du Canada fait de gros efforts pour créer des programmes plus conformes aux différentes habitudes culturelles. En l'absence de tels programmes, il ne faut guère s'étonner que les détenus autochtones rejettent des programmes qui leur sont étrangers et qui ne leur ont pas été destinés.

**M. Littlechild:** Y a-t-il une moindre proportion d'autochtones qui interjetent appel dès leur condamnation à une peine de prison?

**M. Gibson:** Malheureusement, je n'ai pas de statistiques qui permettraient de comparer le nombre d'appels interjetés par les autochtones et les non-autochtones. Je pense que la proportion doit être moindre, mais je n'ai pas de chiffres à l'appui de ce que j'avance.

**M. Littlechild:** Je voudrais savoir si, depuis l'adoption du projet de loi, le nombre d'incidents relevés dans les pénitenciers est en augmentation.

**M. Gibson:** Nous avons constaté, grâce à l'évaluation, que le blocage, cette espèce d'épée de Damoclès suspendue sur la tête des détenus, ne semble pas avoir sensiblement amélioré l'ordre régnant dans les pénitenciers.

L'évaluation a révélé certaines inquiétudes, notamment que les programmes ne seraient pas mis totalement à la disposition des détenus pour lesquels on envisagerait probablement l'incarcération. En outre, on semble pouvoir dire que certains détenus qui se voient eux-mêmes candidats à l'incarcération sont moins susceptibles de s'intéresser aux programmes. On semble pouvoir dire également qu'après l'incarcération, certains détenus sont portés à considérer la situation avec plus de sérieux et à s'intéresser davantage aux programmes. Encore une fois, à cet égard, on ne peut pas tirer de conclusion ferme parce que les choses viennent de démarrer. Les expériences ne se sont pas encore accumulées, il n'y a pas d'échantillon assez vaste pour permettre de tirer des conclusions fermes.



[Text]

**Mr. Domm (Peterborough):** My question goes back to a former visit here, and I am still curious to find out if you would have any thoughts that might help us in dealing with this matter of a full parole eligibility and one-third to one-half of the sentence of federal inmates, limited day parole eligibility for one-sixth of sentences to six months prior to full parole eligibility. We have reviewed that in this committee. There have been papers on it.

Have you any studies you could make available to us to assess the impact of those proposals; namely, full parole eligibility from one-third to one-half of the sentence of federal inmates? Have you any information, from the studies you have done and statistics you have delivered, on whether there might be a reduction in offences if we increased the timeframe prior to eligibility for parole?

**Mr. Gibson:** Specifically on the issue of the impact of such changes on likelihood of reoffending, no, we do not have statistics. As a result of Mr. Kelleher's proposals that went in the direction in which you speak, Mr. Domm, and of the discussion papers currently in the public domain for discussion, which contain elements of those proposals as well, there have been some hard looks at the cost of those in dollar terms.

But the reality is that those are eligibility dates we are speaking of rather than, of course, release dates. For many of the offenders for whom in terms of the current proposals those changes are proposed, the reality of practice is not far different from the proposals. Many of the offenders who we anticipate under the current proposals would be caught by a 50% first eligibility in fact, under the discretion the board now has, do not go out before roughly 50%. Equally, many of those inmates who would be caught in that schedule go out for first parole at roughly six months before release on full parole rather than at one-sixth.

**Mr. Domm:** I still think it might be worth considering finding out some information on this, since it has come up for discussion at our committee with the Parole Board or the Correctional Service a number of times and it was a recommendation for consideration by a former minister responsible, as you have already pointed out.

We have been asking now for two years if there is any information and if you could possibly have such information that would give us something more to respond to when inquiries are made by constituents on the feasibility of increasing the timeframe, particularly for violent offenders, as a matter of law.

• 1104

**The Chairman:** What you are saying, Mr. Gibson, is that it is the general practice to follow these recommendations anyhow. I would assume that anyone who is allowed out on some sort of release earlier is in an exemplary position, and

[Translation]

**M. Domm (Peterborough):** Je reviens à une question qui remonte à votre dernière visite ici. Je voudrais savoir si vous avez fait des analyses qui pourraient être utiles au comité. Il s'agit de l'admissibilité à la libération conditionnelle totale après que les détenus fédéraux auraient purgé un tiers ou la moitié de leur peine, et de l'admissibilité à la libération conditionnelle de jour une fois qu'un sixième de la peine aurait été purgée ou six mois avant l'admissibilité à la libération conditionnelle totale. C'est une question dont nous avons discuté ici en comité, et des documents ont été préparés là-dessus.

Avez-vous de votre côté fait des études qui pourraient nous aider à évaluer l'incidence de telles propositions? Je parle ici de l'admissibilité à la libération conditionnelle totale pour les détenus fédéraux qui auraient purgé de un tiers à la moitié de leur peine? Avez-vous des renseignements, des statistiques, qui permettraient de croire qu'il y aurait une réduction des infractions si la période d'attente avant l'admissibilité à la libération conditionnelle était prolongée?

**M. Gibson:** Nous n'avons pas de statistiques visant précisément l'incidence que de telles modifications auraient quant au risque de récidive. Les propositions de M. Kelleher allaient dans le sens de ce que vous dites, monsieur Domm, et on a diffusé des documents de travail qui reprennent certains éléments de ces propositions également, de sorte qu'on a été amenés à tenter d'évaluer ce qu'elles coûteraient.

À la vérité, nous parlons ici de date d'admissibilité plutôt que de date de mise en liberté. Pour beaucoup de détenus qui seraient visés par ces modifications, la pratique actuelle n'est pas très différente de ces propositions. Bien des détenus qui feraient partie des nouvelles catégories proposées, c'est-à-dire l'admissibilité une fois la moitié de la peine purgée, ne sont pas libérés sous condition avant ce moment-là parce que la commission jouit actuellement d'une certaine latitude à cet égard. De la même façon, pour la semi-liberté, bien des détenus qui feraient partie de la catégorie proposée, peuvent jouir de la semi-liberté six mois avant leur libération conditionnelle totale plutôt qu'après avoir purgé un sixième de leur peine.

**M. Domm:** Je persiste à croire qu'il serait peut-être utile de trouver des renseignements là-dessus puisque nous en avons parlé ici en comité avec les représentants de la Commission des libérations conditionnelles ou du Service correctionnel à bien des reprises, et puisque c'était une recommandation faite par un ex-ministre, comme vous l'avez signalé.

Cela fait maintenant deux ans que nous demandons des renseignements là-dessus, et il serait très commode de les avoir pour répondre à certaines questions que nous posent nos commettants quant à la possibilité, notamment pour les criminels violents, de rallonger par mesure législative la durée d'incarcération d'un détenu.

**Le président:** Monsieur Gibson, vous voulez dire qu'actuellement, dans la pratique courante, on suit de toute façon ces recommandations-là, n'est-ce pas? Je présume que quiconque est mis en liberté plus tôt que prévu doit avoir une



[Texte]

therefore it might be reflected that there would be less recidivism on the part of those people who are allowed out earlier. I do not know if you can supply us with any numbers that might be helpful to us.

**Mr. Gibson:** Mr. Chairman, not directed to the specific issue, it would be very difficult indeed to put together numbers that would attempt to respond to that range of questioning.

**The Chairman:** Have you had to hire any extra people, and is there any extra cost because of this bill for your department?

**Mr. Gibson:** Mr. Chairman, the answer to that is yes. At the time Bill C-67 was enacted one of the related provisions allowed for an increase in the number of full-time members of the Parole Board; certainly to 36, and I believe it was from 24. We are currently three short. But we have authority from the government, from Treasury Board, and through Treasury Board from Parliament, to operate at 36 full-time members, which is certainly more than we were ever operating at before the enactment of Bill C-67.

Detention is only one element of that impact. We have not been able to identify in any detail increased costs related specifically to detention. But certainly the view that is generally held within the board, and I believe the Correctional Service of Canada as well, is that given public concern, any additional cost is most likely well warranted by the response in terms of community safety and community concept of safeness.

**Mr. Atkinson (St. Catharines):** On the matter of assistance at detention hearings, research showed that only in half of the cases do the inmates have assistance. Why is that so? It is a very important step in the whole procedure.

**Mr. Gibson:** Certainly the evaluation, as I recall, did not indicate in any way the reasons why assistants were not more regularly present. Part of it undoubtedly is the remoteness of federal institutions at which some of these hearings are held and, therefore, the difficulty for family members or legal support persons to be present and to provide the kind of assistance. Another is that very often these people are not particularly trustful of lawyers and may not have strong community support that could help them in this way.

**The Chairman:** Thank you, everyone, for your participation. Your presentation was superb.

I have one more item of business. I would like to give this committee an update. Mr. Lee had given me a notice of motion that he might move a motion having to do with the Weir report, the uncensored Weir report, being supplied to us by the Solicitor General.

Mr. Lee, for your information, this was a motion that was put forward in June. As you remember, in June we were extremely busy in this committee. We made an informal request to Mr. Cadieux's legislative assistant and we have

[Traduction]

conduite exemplaire et, par conséquent, on peut imaginer que, dans le cas de ces gens-là, il y a moins de risque de récidive. Je ne sais pas si vous pouvez nous donner des chiffres pour appuyer cette théorie.

**M. Gibson:** Monsieur le président, sans plus de détails, il serait très difficile en effet de trouver des chiffres qui permettent de répondre à ces questions.

**Le président:** Avez-vous dû embaucher du personnel supplémentaire? Ce projet de loi a-t-il signifié des frais supplémentaires pour le ministère?

**M. Gibson:** Monsieur le président, oui, en effet. Une des dispositions du projet de loi C-67 permettait une augmentation du nombre des membres à temps plein de la Commission des libérations conditionnelles. On pouvait alors passer de 24 à 36. Actuellement, il nous manque trois membres. Toutefois, nous avons l'autorisation du gouvernement, du Conseil du Trésor, et du Parlement par l'intermédiaire du Conseil du Trésor, de porter le nombre des membres de la commission à 36, à temps plein, ce qui est bien supérieur à ce qu'il était avant l'adoption du projet de loi C-67.

L'incarcération est seulement un élément des conséquences de ces dispositions. Nous n'avons pas pu isoler l'augmentation des coûts qui visent précisément l'incarcération. Cependant, à la Commission des libérations conditionnelles de même qu'au Service correctionnel du Canada, on s'accorde à croire qu'étant donné que l'intérêt public est en cause, tout coût supplémentaire est sans doute tout à fait justifié par les bénéfices que l'on récolte sur le plan de la sûreté et du sentiment de sécurité dans le grand public.

**M. Atkinson (St. Catharines):** Pour ce qui est de l'aide lors des audiences sur l'incarcération, les recherches ont démontré que seulement la moitié des détenus en recevaient. Comment explique-t-on cela? C'est une étape très importante dans toute la procédure.

**M. Gibson:** Si je me souviens bien, l'évaluation n'a rien démontré de probant quant aux raisons qui expliqueraient la présence irrégulière des aides. Cela s'explique sûrement en partie du fait que certaines de ces audiences sont tenues dans des établissements fédéraux éloignés et, par conséquent, les membres de la famille ou les avocats peuvent difficilement s'y rendre pour prêter assistance aux détenus. Par ailleurs, les détenus très souvent se méfient des avocats, et il se peut qu'ils ne puissent pas compter sur un appui communautaire ferme à cet égard.

**Le président:** Merci, d'avoir participé à cette réunion. Votre exposé était admirable.

Je pense à quelques questions de régie interne pour tenir les membres du comité au courant. M. Lee m'avait présenté un avis de motion, car il voulait demander que le rapport Weir, non censuré, nous soit transmis par le solliciteur général.

Monsieur Lee, pour votre gouverne, je vous rappelle que vous avez présenté cette motion en juin. Vous vous souviendrez qu'en juin nous étions extrêmement occupés au comité. Nous avons fait une demande officieuse à l'adjoint



[Text]

been informed that an informal request is not good enough. I would like to inform the committee that as of today a formal request will be going from the chairman of this committee to the Solicitor General requesting that. I think if we leave it there we may get some results. Would that be satisfactory?

**Mr. Lee:** Certainly for today that is more than satisfactory.

**The Chairman:** Thank you very much. The meeting is adjourned.

[Translation]

législatif de M. Cadieux, qui nous a répondu que cela ne suffisait pas. Je voudrais vous signaler qu'aujourd'hui même une demande officielle, sous la signature du président du comité, sera envoyée au solliciteur général pour que ce rapport nous parvienne. Je pense que cela donnera les résultats escomptés. Êtes-vous satisfait?

**M. Lee:** Pour l'heure, c'est entièrement satisfaisant.

**Le président:** Merci beaucoup. La séance est levée.



---

**APPENDIX “JUST-1”**

**THE NATIONAL PAROLE BOARD  
REVIEW OF THE DETENTION PROVISIONS**



## TABLE OF CONTENTS

1. The Mission Statement of the NPB
2. The Detention provisions: Overview
3. The Detention process
4. Summary of issues



## THE MISSION STATEMENT

The National Parole Board, as part of the criminal justice system, makes independent quality conditional release decisions and clemency recommendations. The Board, by facilitating the timely release of offenders as law-abiding citizens, contributes to the protection of society.



## **THE DETENTION PROVISIONS: OVERVIEW**

- A. The purpose of the provisions: reduce risk**
- B. The Possible Decisions**
- C. Statistical Overview**



## DETENTION REDUCES RISK

As the Solicitor General noted: Detention powers were intended to give corrections authorities the ability to detain in custody until the last day of their sentence those few inmates who clearly present a risk of committing a new offence involving serious harm if released under supervision.

- Better public protection from personal harm by use of an exceptional measure.
- Challenge of the Board is to determine the least restrictive option necessary to protect society.



## POSSIBLE BOARD DECISIONS

**Detention:** An order which results in an offender being retained in custody until the end of sentence, versus the otherwise normal release on M.S. for the last one third of an offender's sentence.

**Residency:** Intended as the least restrictive measure that can be applied to control the risk presented by those inmates found to meet criterion C.

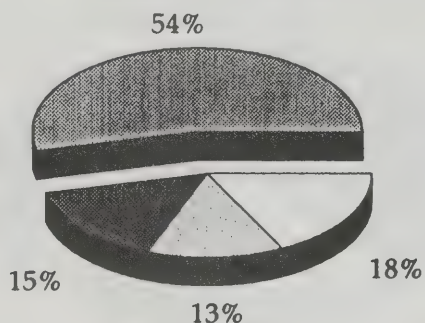
**One Chance M.S.** When the Board decides that an offender has committed a scheduled crime causing death or serious harm, but is not satisfied that there is a likely occurrence in the future, the offender is subject to "one chance" M.S., as are offenders released with a residency order. In these circumstances, if revoked, the inmate would not be entitled to be released on M.S. for the remainder of the sentence



## NATIONAL PAROLE BOARD

## STATISTICAL OVERVIEW

Since July 1986, there have been 803 referrals to the Board.\*  
These referrals have resulted in the following Board decisions:



\*As of August 31, 1990

■ Detention  
■ Residency

□ One Chance MS  
□ Regular MS



## REFERRAL AND DETENTION RATE

803 cases were referred.

- Constitutes 5.3% of all potential M.S. releases;

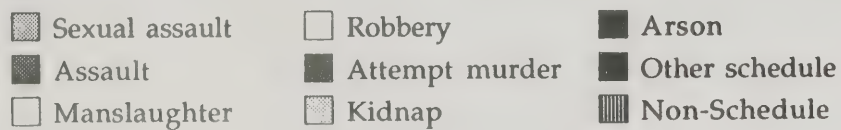
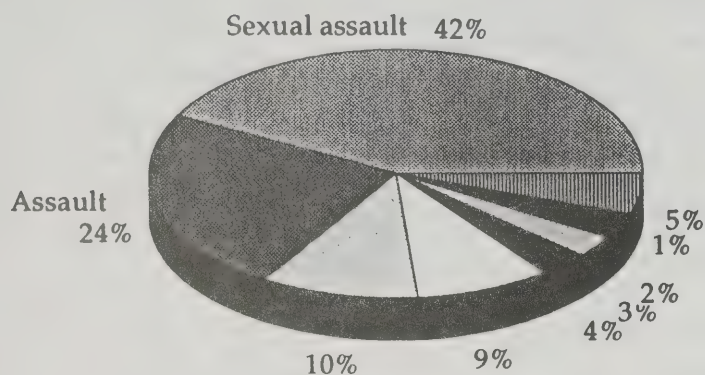
426 of those referred were detained.

- This constitutes 3.0% of all potential M.S. releases.



## NATIONAL PAROLE BOARD

## OFFENCES RESULTING IN DETENTION DECISIONS





## THE PROCESS

- Referral by CSC
- Commissioner's referral
- Criterion A Scheduled Offences
- Criterion B Death or Serious Harm
- Criterion C Future Death or Serious Harm
- Safeguards
- Appeals
- Annual Reviews
- Referrals
- Detention



## REFERRAL BY CSC

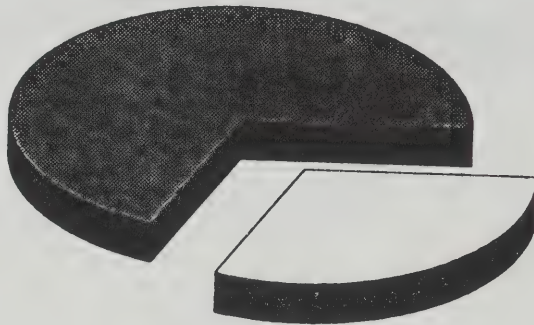
CSC must refer cases when they find:

- a) the offender was convicted of a scheduled offence, prosecuted by indictment.
- b) the offence resulted in death or serious harm; and
- c) reasonable grounds exist to believe that the inmate is likely to commit an offence resulting in death or serious harm prior to the expiration of the sentence.



## NATIONAL PAROLE BOARD

**There have been 554 such CSC referrals.\***



**As of August 31, 1990**



## COMMISSIONER'S REFERRAL

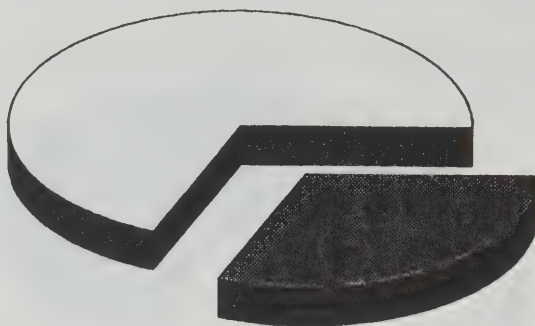
A referral can be made by the Commissioner of Corrections to the Chairman if the Commissioner believes that the offender is likely to commit an offence causing death or serious harm prior to sentence expiration, even if criteria A and B are not met.

In exceptional circumstances, the Commissioner may make referrals within six months based on new information or the behaviour of the inmate.



## NATIONAL PAROLE BOARD

**There have been 249 commissioner's referrals**



**As of August 31, 1990**



## **CRITERION A: SCHEDULED OFFENCE**

No changes have been made to the original schedule of offences. 95% of referrals were for scheduled offences; 5 % for non-scheduled.



## **CRITERION B: DEATH OR SERIOUS HARM**

An NPB working committee developed an interim interpretation of serious harm for application after November 1986. This definition emphasized the long-term impact of the offence and both the physiological and psychological well-being of the victim(s).

Based on concerns with the working group definition, a revised policy was adopted by the Correctional Service and the Board in July 1989.

There was reduced emphasis on establishing the longevity of the harm and increased emphasis placed on psychological harm.



## DETERMINING SERIOUS HARM

Explicit factors to be considered:

- extent of injury
- nature and circumstance of offence;
- use of weapon to harm or threaten;
- prolonged or repeated abuse or terror;
- vulnerability of the victim.



## CRITERION C: FUTURE SERIOUS HARM

There are different levels of proof implicit in the Act for CSC and the NPB:

- CSC and the Commissioner, in making a referral, must have *reasonable grounds* to believe that an offender might commit an offence causing death or serious harm.
- The Board, in making its decision, must be *satisfied* that such an offence will occur.

It was expected that the CSC would refer cases where the Board would not necessarily be satisfied.

- One third of the cases referred to the Board were not detained or given a residency order, but instead resulted in release on one-chance or regular M.S.



## **FUTURE SERIOUS HARM: INFORMATION CONSIDERED**

The Board is guided by the Act to consider relevant information, including:

- pattern of persistent violent behaviour
  - number of offences causing physical or psychological harm
  - seriousness of current offence
  - reliable indication that the offender has difficulty in controlling violent impulses to the point of endangering others.
  - use of weapons in the commission of the offence,
  - explicit threat of violence,
  - behaviour of a brutal nature, and
  - indifference on part of the offender concerning the consequences of the criminal act(s);
- psychiatric or psychological evidence;
- reliable information that the offender is planning to commit an offence causing death or serious harm;
- the availability of supervision programs that would reduce the risk of violently reoffending.

The Evaluation indicates that in addition to these statutory guidelines, Board members also consider:

- offender attitude to change and treatment;
- alcohol and other drug abuse.



## PROCEDURAL SAFEGUARDS

**Information sharing:** Parole regulations state that in the case of regular referrals, an offender be informed of a referral for detention no later than 5 months prior to M.S. release date. For other types of referrals, the inmate should be informed as soon as practical.

Offenders are to receive information used for the Board's decision in writing, or a summary, at least 15 days prior to the hearing. In exceptional circumstances, the Board will share information at the hearing. In these exceptional cases, the inmate will be asked whether a postponement is wanted.

Inmates may be accompanied by an assistant at the hearing.

CSC referrals must be made 6 months in advance of, and offenders informed 5 months before, the MS date. The hearing must be held 13 weeks in advance. The Commissioner's referral normally follows the same time frames.

While Commissioner's referrals based on new information may be made closer to the M.S. date, new CSC guidelines make late referrals relatively rare.

All detention hearings are tape-recorded, as required by the regulations. These decisions may be appealed.

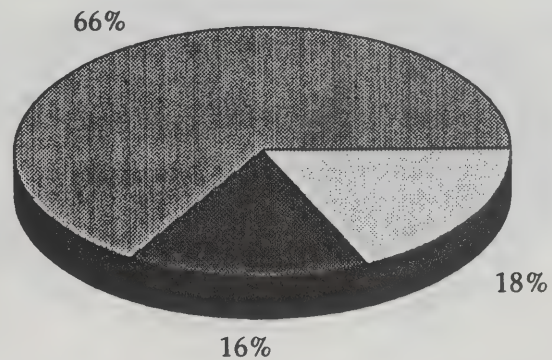
All detention orders are subject to an annual review.



## NATIONAL PAROLE BOARD

**APPEALS**

There have been 148 appeals



■ Original decision affirmed  
■ New decision substituted

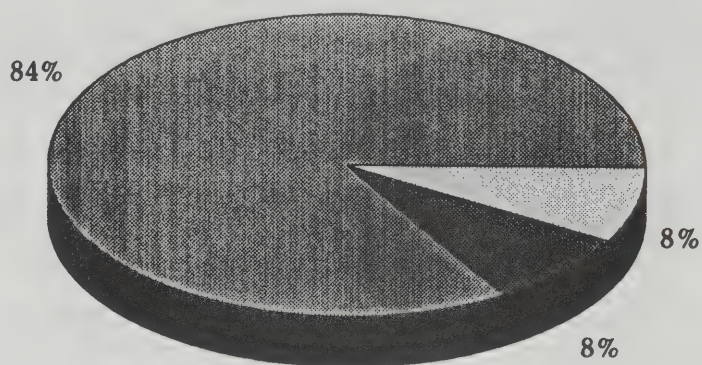
□ New hearing ordered



## NATIONAL PAROLE BOARD

**ANNUAL REVIEWS**

There have been 208 annual reviews



■ Detention confirmed  
■ Residency order substituted

□ Released on 1-chance MS



## ISSUES RAISED IN THE EVALUATION

- Outcome
- Who is referred and detained
- Detention policy and training
- Referrals
- Criterion A Scheduled Offences
- Criterion B Death or Serious Harm
- Criterion C Future Death or Serious Harm
- Residency
- One-chance M.S.
- Sharing of Information
- Annual Reviews



## OUTCOME

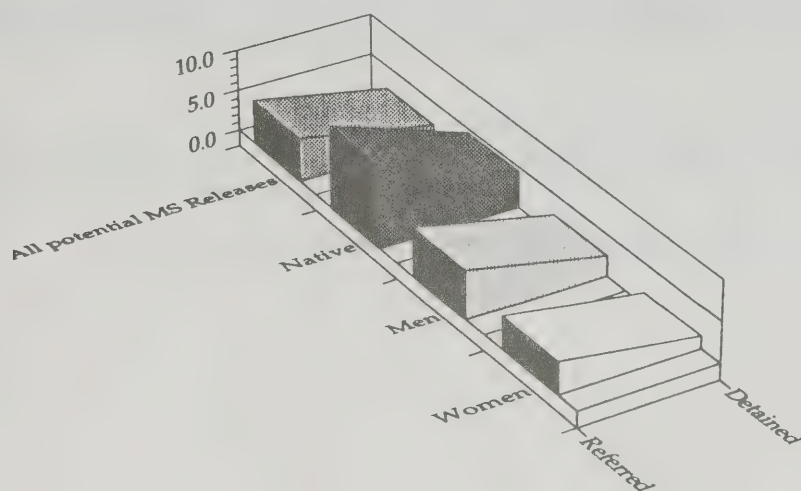
- Detention being applied with due restraint;
- Too early to determine long-term impact;
- Detention provisions appear to be providing anticipated results.



## NATIONAL PAROLE BOARD

**WHO IS REFERRED AND DETAINED**

Percentage of potential MS releases



■ All potential MS Releases  
■ Native

□ Men  
□ Women



## DETENTION POLICY AND TRAINING

**Issue:** The Evaluation noted the need for training on the detention provisions and for information to be provided to offenders.

**Response:** Based on experience to date, an interim evaluation, the full Evaluation and case law, the NPB has developed detention policies which come into force on November 1, 1990. These policies will be modified where appropriate and necessary following completion of the Parliamentary review and possible changes to the Act.

CSC has also developed standards and guidelines, fully consistent with the Board policy, which come into effect on November 1. Both CSC and the NPB have conducted training sessions on the application of the detention provisions and are currently completing training on these detention policies.

Pamphlets on the detention policies have been made available to inmates.



## REFERRALS

**Issue:** The Evaluation notes that there are virtually automatic consequences that flow from referral. The imposition of one-chance MS is non-discretionary, limiting the scope of available release types.

**Response:** Detention policies have clarified who should be referred. Some Board members have argued for the need for greater flexibility in responding to referrals.



## CRITERION A: SCHEDULED OFFENCES

**Issue:** Different parties during the evaluation have suggested either additions or deletions to the schedule.

**Response:** The Evaluation noted that there is no basis upon which to justify changes.



## CRITERION B: SERIOUS HARM

**Issue:** The original interpretation of serious harm was seen as too restrictive.

**Response:** A policy assisted in the development of a shared understanding and appreciation for the serious harm provisions. Some concerns about interpretation continue to be expressed.



## ASSESSMENT OF SERIOUS HARM

**Issue:** Some concerns expressed in the evaluation about instances of incomplete information in some cases to assess serious harm;

**Response:**

- In general, there is improved information sharing within the criminal justice system.
- The increased use of victim impact statements has been a valuable source of information.
- More detailed victim impact information is collected at the time of initial penitentiary placement.
- Current consultations with victims and victims' groups are identifying further areas for improvement.



## CRITERION C: FUTURE SERIOUS HARM

Predicting human behaviour is inexact. There can be no perfect techniques. Reliance is placed on the exercise of informed judgement and case-by-case analysis.

The guidelines in the Act are useful and the necessary documentation to support a decision is now generally available.

Board members are more comfortable with this type of assessment than are CSC staff.



## RESIDENCY

**Issue:** While Board members have imposed residency conditions in 15% of referred cases, there are concerns about allowing even controlled access to the community to offenders found likely to commit a future offence resulting in death or serious harm.

**Response:** The Act and the detention policies of the Board require Board members to consider residency where the risk can be effectively managed and is in the long-term interests of the community.



## SHARING OF INFORMATION

**Issue:** Lack of proper sharing may be grounds for appeal. Offenders reported in the Evaluation that critical information was not always available to them.

**Response:** Strengthened procedures for sharing of information have been developed in the NPB policy and CSC guidelines and manual. NPB and CSC continue to work to improve information sharing.



## ANNUAL REVIEWS

The Board is required by the Act to annually review the case of each detained inmate.

**Issue:** These subsequent hearings are *de novo*, requiring the Board to reassess the case.

Some Board members have suggested that the annual review should examine whether there are new circumstances which would require a change in the Board's original decision.

**Issue** Annual reviews of residency orders are not required by law.



## **APPENDICE «JUST-1»**

# **LA COMMISSION NATIONALE DES LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES EXAMEN DES DISPOSITIONS EN MATIÈRE DE MAINTIEN EN INCARCÉRATION**



## TABLE DES MATIÈRES

1. L'énoncé de mission de la CNLC
2. Les dispositions sur le maintien en incarcération: vue d'ensemble
3. Le processus du maintien en incarcération
4. Sommaires des questions



## ENONCÉ DE MISSION

La Commission nationale des libérations conditionnelles, en tant que partie intégrante du système de justice pénale, rend de façon autonome, des décisions judiciaires sur la mise en liberté sous condition et formule des recommandations en matière de clémence. Elle contribue à la protection de la société en facilitant la réintégration opportune des délinquants comme citoyens respectueux de la loi.



## **DISPOSITIONS RELATIVES AU MAINTIEN EN INCARCÉRATION: VUE D'ENSEMBLE**

A. L'objectif de ces dispositions: réduire le risque

B. Les décisions possibles

C. Perspective statistique



## LE MAINTIEN EN INCARCÉRATION REDUIT LE RISQUE

Comme le Solliciteur général l'a indiqué, l'objectif des dispositions relatives au maintien en incarcération était de permettre aux autorités correctionnelles de garder incarcérés jusqu'à l'expiration de leur sentence les rares détenus qui, s'ils étaient libérés sous condition, risqueraient vraisemblablement de commettre une nouvelle infraction pouvant causer un tort considérable.

- Recours à une mesure exceptionnelle pour assurer une meilleure protection du public contre un tort fait à une personne.
- Le défi de la Commission est de d'imposer la mesure la moins restrictive nécessaire à la protection de la société.



## DÉCISIONS POSSIBLES POUR LA COMMISSION

**Maintien en incarcération:** une ordonnance qui a pour conséquence de garder en prison un délinquant jusqu'à l'expiration de sa peine contrairement à une libération par voie de liberté surveillée régulière pour la durée du dernier tiers de la peine.

**Condition d'hébergement:** Se veut la mesure la moins restrictive qui soit pour contrôler le risque que représentent les détenus dont le cas rencontre le critère C.

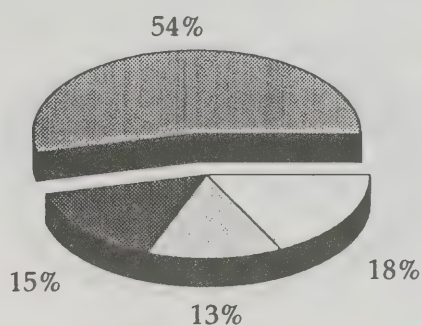
**Liberté surveillée unique:** Lorsque la Commission décide qu'un délinquant a commis une infraction figurant à l'annexe ayant causé la mort ou un tort considérable mais qu'elle ne considère pas qu'il y aura pareille récidive, elle peut octroyer une libération de type "liberté surveillée unique", tout comme elle peut le faire dans le cas de détenus libérés avec condition d'hébergement. Dans de telles circonstances, un détenu dont la liberté surveillée serait révoquée ne pourrait pas être relibéré en liberté surveillée durant la période qui lui reste à purger.



## LA COMMISSION NATIONALE DES LIBERATIONS CONDITIONNELLES

## VUE D'ENSEMBLE STATISTIQUE

Depuis juillet 1986, 803 cas ont été renvoyés à la Commission. \*  
Les décisions de la CNLC quant à ces renvois sont les suivantes:



■ Renvoi  
■ Hébergement

□ Liberté surveillée unique  
□ Liberté surveillée régulière



## TAUX DE RENVOIS ET DE MAINTIENS EN INCARCÉRATION

803 cas furent renvoyés.

- ce qui constitue 5.3% de tous ceux admissibles à la liberté surveillée;

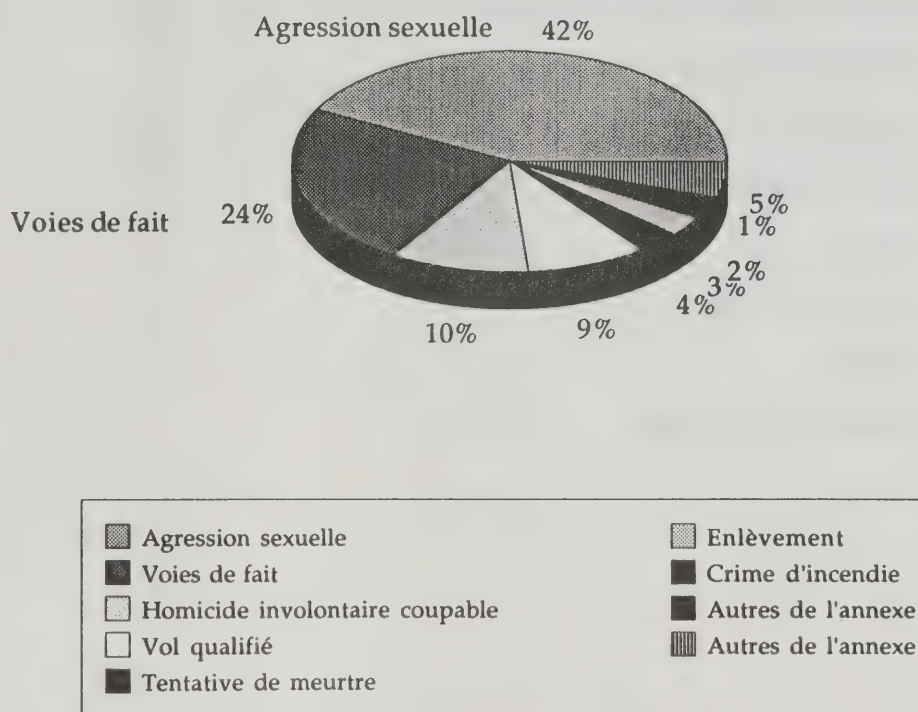
426 de ces cas furent maintenus en incarcération.

- ce qui constitue 3.0% de tous ceux admissibles à la liberté surveillée.



## LA COMMISSION NATIONALE DES LIBERATIONS CONDITIONNELLES

## INFRACTIONS RESULTANT EN UNE DECISION D E MAINTIEN





## LE PROCESSUS

- Renvois par le SCC
- Renvois par le Commissaire
- Critère A Infractions figurant à l'annexe
- Critère B Mort ou tort considérable
- Critère C Mort ou tort considérable futur
- garanties procédurales
- appels
- réexamens annuels
- renvois
- maintien en incarcération



## RENOIS PAR LE SCC

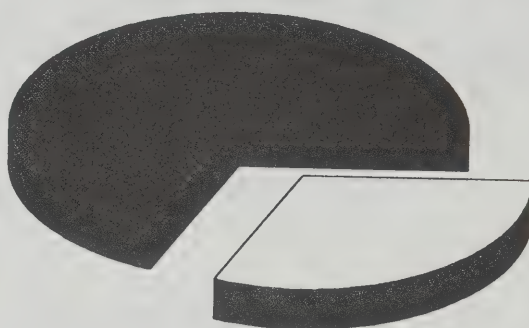
Le SCC doit renvoyer un cas s'il estime que

- a) le détenu purge une peine imposée à la suite d'une mise en accusation pour une infraction prévue à l'annexe;
- b) l'infraction a causé la mort ou un tort considérable; et
- c) il existe des motifs raisonnables de croire que le détenu commettra, avant l'expiration de sa peine, une infraction causant la mort ou un tort considérable.



## COMMISSION NATIONALE DES LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES

**Le SCC a renvoyé 554 de ces cas. \***



\* Au 31 août 1990



## LES RENVOIS PAR LE COMMISSAIRE

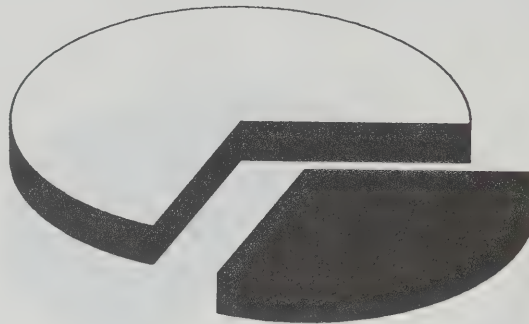
Un cas peut être renvoyé au Président par le Commissaire du Service correctionnel si celui-ci croit que le délinquant commettra vraisemblablement, avant l'expiration de sa peine, une infraction causant la mort ou un tort considérable et ce, même son cas ne rencontre pas les critères A et B.

Dans des situations exceptionnelles, le Commissaire peut renvoyer un cas en dedans de six mois suite à de nouveaux renseignements ou au comportement du détenu.



## COMMISSION NATIONALE DES LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES

**Il y a eu 249 renvois par le Commissaire \***



\* Au 31 août 1990



## **CRITÈRE A: INFRACTION FIGURANT À L'ANNEXE**

Aucune modification n'a été apportée à l'Annexe originale portant sur les infractions. 95% des cas renvoyés à la Commission portaient sur les infractions figurant à l'Annexe; 5% des cas de renvoi ne portaient pas sur ces infractions.



## CRITÈRE B: MORT OU TORT CONSIDÉRABLE

Un comité de travail de la CNLC a élaboré une interprétation provisoire du terme "tort considérable"; cette interprétation s'appliquait depuis novembre 1986. Cette définition mettait l'emphase sur les conséquences à long terme pour la victime ainsi que sur son bien-être autant physique que psychologique.

Suite aux problèmes que présentait l'interprétation fournie par le groupe de travail, une nouvelle politique a été adoptée par le Service correctionnel et la Commission en juillet 1989.

Moins d'importance était désormais accordée aux conséquences à long terme, l'emphase étant plutôt mise sur le tort psychologique.



## DÉTERMINATION DU TORT CONSIDÉRABLE

Facteurs spécifiques à considérer:

- étendue du dommage;
- nature et circonstances de l'infraction;
- utilisation d'une arme dans le but de blesser ou de menacer;
- Terreur ou abus répétés et prolongés
- vulnérabilité de la victime;



## CRITÈRE C: TORT CONSIDÉRABLE FUTUR

La loi décrit de façon implicite certains indicateurs que le SCC et la CNLC peuvent utiliser:

- Lorsqu'ils renvoient un cas, le SCC et le Commissaire doivent avoir des *motifs raisonnables* de croire qu'un délinquant pourrait commettre une infraction pouvant causer la mort ou un tort considérable.
- Lorsqu'elle prend sa décision, la Commission doit être *satisfaite* qu'une telle infraction sera commise par le délinquant.

L'on s'attendait à ce que le SCC renverrait des cas qui ne satisferaient pas nécessairement la Commission.

- Le tiers des cas renvoyés à la Commission n'ont pas été maintenus en incarcération ou assujettis à la condition d'hébergement mais plutôt relâchés en liberté surveillée unique ou régulière.



## **TORT CONSIDÉRABLE FUTUR: RENSEIGNEMENTS PRIS EN CONSIDÉRATION**

Les lignes directrices que la Commission doit suivre concernant les renseignements pertinents qu'elle doit considérer se trouvent dans la loi, notamment

- Un schème continuuel de comportement violent
    - le nombre d'infractions causant du tort physique ou psychologique
    - la gravité de l'infraction pour laquelle le détenu purge sa peine
    - l'existence de renseignements sûrs indiquant que le détenu a eu des difficultés à maîtriser ses impulsions violentes au point de mettre en danger la sécurité d'autrui
    - l'utilisation d'armes lors de la perpétration de l'infraction
    - les menaces explicites de recours à la violence
    - brutalité dans le comportement
    - indifférence de la part du détenu quant aux conséquences de ses actes criminels
  - rapports psychiatriques ou psychologiques
  - renseignements sûrs à l'effet que le détenu planifie la perpétration d'une infraction figurant à l'annexe.
  - la disponibilité de programmes de surveillance qui protégeraient le public contre le risque d'une récidive de nature violente.
- L'évaluation indique qu'en plus de ces lignes directrices qu'elle doit obligatoirement suivre, la Commission considère aussi les facteurs suivants:
- l'attitude du détenu face au changement et au traitement
  - l'abus de la boisson et des autres drogues



## GARANTIES PROCÉDURALES

Partage de renseignements: le règlement sur la libération conditionnelle sur le partage de renseignements stipule que, dans le cas d'un renvoi normal, le détenu doit être informé du fait que son cas fera l'objet d'un renvoi et ce, au moins 5 mois avant sa date de liberté surveillée. Pour tout autre type de renvoi, cet avis doit se faire aussitôt que faire se peut.

Les détenus doivent recevoir, par écrit et au moins 5 jours avant l'audition, les renseignements ou un résumé des renseignements que la Commission utilisera lors de sa prise de décision. Dans des circonstances exceptionnelles, la Commission partagera ces renseignements lors même de l'audition; dans de telles circonstances, l'on demandera au détenu s'il désire remettre son audition à plus tard.

Les détenus peuvent être accompagnés d'un assistant lors de l'audition.

Le renvoi d'un cas par le SCC doit être effectué au moins six mois avant la date prévue pour la date de liberté surveillée du détenu et celui-ci doit en être informé au moins cinq mois avant sa date d'audition. Cette audition doit se tenir au moins trois semaines avant la date de liberté surveillée. Lorsque ces renvois proviennent du Commissaire, ce dernier devrait habituellement se soumettre aux mêmes échéanciers.

Même si les renvois du Commissaire basés sur de nouveaux renseignements peuvent être effectués plus près de la date de liberté surveillée, les nouvelles lignes directrices du CSC font en sorte que de tels retards au niveau des renvois sont relativement rares.

Toutes les auditions de maintien en incarcération sont enregistrées tel que l'exige le règlement. Il est possible d'en appeler des décisions.

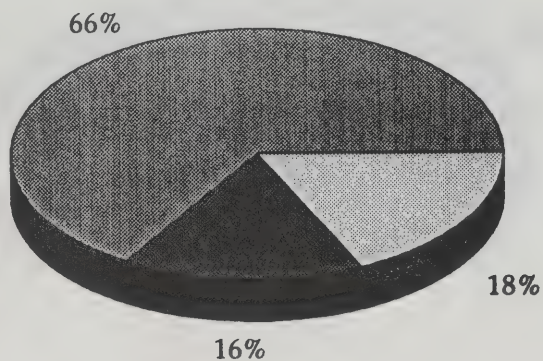
Toutes les ordonnances de maintien en incarcération sont sujettes à réexamen sur une base annuelle.



## LA COMMISSION NATIONALE DES LIBERATIONS CONDITIONNELLES

**APPELS**

Il y a eu 148 appels.



■ Décision confirmée  
■ Décision modifiée

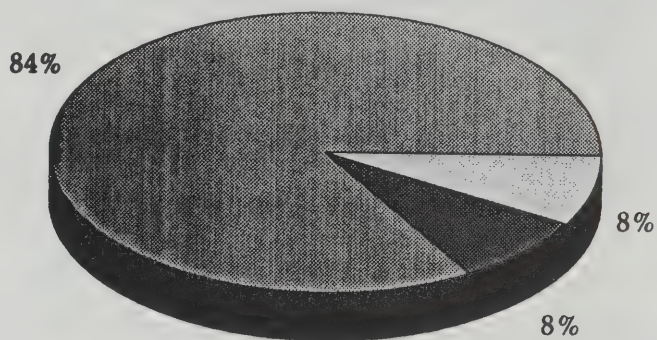
■ Nouvelle audition ordonnée



## LA COMMISSION NATIONALE DES LIBERATIONS CONDITIONNELLES

**REEXAMENS ANNUELS**

Il y a eu 208 réexamens annuels



- Maintiens confirmés
- Ordonnances d'hébergement modifiées
- Libertés surveillées uniques



## QUESTIONS SOULEVÉES DANS L'ÉVALUATION

- Résultats
- Quel cas est renvoyé <> quel cas est maintenu en incarcération
- Politique et formation sur la politique en matière de maintien en incarcération
- Renvois
- Critère A - infractions figurant à l'annexe
- Critère B - mort ou tort considérable
- Critère C - mort ou tort considérable futur
- Hébergement
- Liberté surveillée unique
- Partage de renseignements
- Réexamens annuels



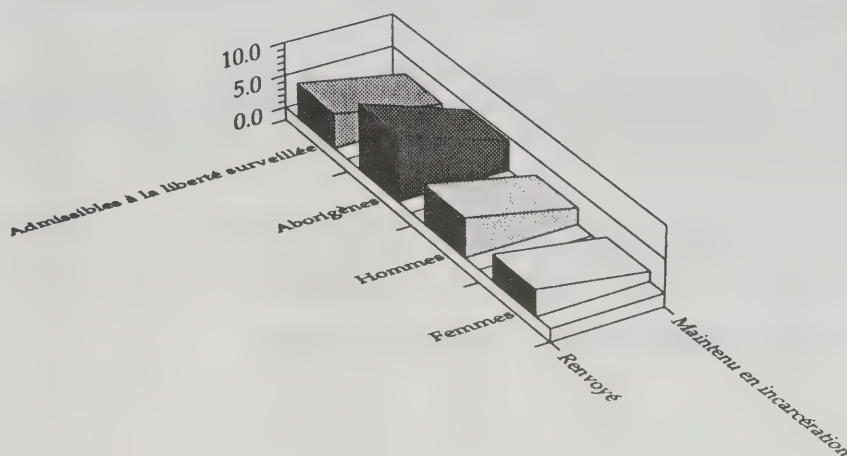
## RÉSULTATS

- les mesures de maintien en incarcération sont appliquées de façon très prudente.
- Il est trop tôt pour en déterminer l'impact à long terme
- Le taux de réincarcération noté dans l'évaluation (44%) est *moins* élevé que prévu. Ceci pourrait cependant s'expliquer du fait que la période de suivi n'est pas encore terminée (normalement 5 ans après la libération).
- Les dispositions en matière de maintien en incarcération semblent rencontrer les résultats escomptés.



## LA COMMISSION NATIONALE DES LIBERATIONS CONDITIONNELLES

## QUI EST RENVOYÉ ET MAINTENU EN INCARCÉRATION



■ Admissibles à la liberté surveillée  
■ Aborigènes

□ Hommes  
□ Femmes



## POLITIQUE ET FORMATION DUR LE MAINTIEN EN INCARCÉRATION

**Question:** L'évaluation a fait remarquer le besoin de formation sur les dispositions de la loi ainsi qu'un besoin d'informer les détenus.

**Réponse:** La Commission a élaboré sa politique sur le maintien en incarcération en se basant sur son expérience à date, l'évaluation provisoire, l'évaluation finale et la jurisprudence; cette politique est entrée en vigueur le 1er novembre 1990. Elle sera modifiée au besoin et si nécessaire suite à l'évaluation du Comité permanent et si des changements sont apportés à la loi.

Le SCC a lui aussi élaboré des normes et des lignes directrices, compatibles avec les politiques de la Commission, qui sont entrées en vigueur le 1er novembre 1990. Le SCC et la CNLC ont mené des séances de formation sur l'application des dispositions de la loi; la formation sur la politique est sur le point d'être complétée.

Des dépliants expliquant cette politique ont été envoyés aux détenus.



## RENOIS

**Question:** L'évaluation souligne les conséquences quasi- automatiques des renvois. L'ordonnance de libertés surveillées uniques n'est pas discrétionnaire, ce qui a pour effet de limiter le choix de types de libération.

**Réponse:** la politique en matière de maintien en incarcération apporte des précisions sur le genre de cas devant être renvoyé. Certains commissaires estiment qu'ils doivent avoir plus de latitude dans leur prise de décision sur les cas de renvoi.



## **CRITÈRE A: INFRACTIONS PRÉVUES À L'ANNEXE**

**Question:** Lors de l'évaluation, certains ont suggéré des additions ou des suppressions quant à l'annexe.

**Réponse:** L'évaluatin a souligné qu'il n'y avait pas de motifs raisonnables justifiant des changements.



## CRITÈRE B: TORT CONSIDÉRABLE

**Question:** L'interprétation originale de "tort considérable" était considérée comme trop restrictive.

**Réponse:** Une nouvelle politique permet aux diverses parties de s'entendre sur la signification de l'expression "tort considérable", et de la comprendre plus facilement. Certains continuent cependant à avoir des difficultés d'interprétation quant à cette disposition.



## ÉVALUATION DU TORT CONSIDÉRABLE

**Question:** L'évaluation a noté certains problèmes quant au manque de renseignements permettant la détermination du tort considérable dans certains cas.

**Réponse:**

- Règle générale, il y a eu amélioration quant à l'échange de renseignements entre les composantes du système de justice pénale.
- L'utilisation accrue des déclarations de la victime a eu un effet très positif sur la prise de décision.
- Plus de renseignements détaillés quant à l'impact du crime sur la victime sont recueillis lors du placement initial du détenu.
- Les consultations que nous avons récemment entamées avec les victimes et les groupes de victimes nous permettent d'identifier d'autres secteurs à améliorer.



## **CRITÈRE C: TORT CONSIDÉRABLE FUTUR**

Il est difficile de prédire avec certitude le comportement humain. Il n'existe pas de techniques parfaites pour y arriver. L'on y procède par l'exercice d'un jugement informé.

Les commissaires sont plus confortables avec ce type d'évaluation que les employés du SCC.

Les lignes directrices de la loi sont elles-mêmes très utiles et la documentation nécessaire pour déterminer faire cet exercice est maintenant généralement disponible.

Le recours à la violence est causé par une situation donnée.



## HÉBERGEMENT

**Question:** Quoique les commissaires ont imposé la condition d'hébergement dans 15% des cas de renvoi, l'on se questionne sur ce pouvoir de relâcher dans la communauté des détenus que l'on croit vraisemblablement en mesure de commettre une infraction causant la mort ou un tort considérable et ce, même s'ils seront assujettis à des conditions.

**Réponse:** La politique de la Commission sur le maintien en incarcération demande aux commissaires de considérer la condition d'hébergement dans les cas où le risque peut être contrôlé de façon efficace et lorsque l'intérêt à long terme pour la société n'est pas compromis.



## PARTAGE DE RENSEIGNEMENTS

**Question:** Un partage inadéquat peut entraîner des appels. Les délinquants consultés lors de l'évaluation nous ont dit que l'information critique ne leur est pas toujours disponible.

**Réponse:** Des procédures plus étroites en matière de partage ont été instaurées et font maintenant partie de la politique de la Commission, des lignes directrices et du manuel de gestion de cas du SCC; La CNLC et le SCC continuent à améliorer le partage de renseignements.



## RÉEXAMENS ANNUELS

La loi oblige la Commission à réexaminer à chaque année les cas de détenus maintenus en incarcération.

**Question:** Ces auditions sont du type *de novo*, ce qui oblige la Commission à réévaluer chacun des trois critères.

Quelques commissaires ont suggéré que ce genre de réexamen devrait se limiter à une étude de nouvelles circonstances qui pourraient justifier un changement au niveau de la décision de la Commission.

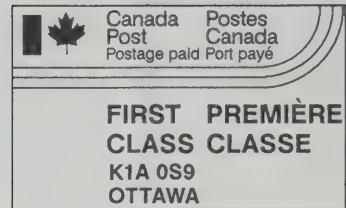
**Question:** Les examens annuels pour les cas "d'hébergement" ne sont pas requis.

---









*If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

---

**WITNESS**

*From the National Parole Board:*

Fred Gibson, Chairman.

**TÉMOIN**

*De la Commission des libérations conditionnelles:*

Fred Gibson, président.



REPRINT

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 50

Thursday, November 1, 1990

Chairman: Robert Horner

RÉIMPRESSION

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 50

Le jeudi 1<sup>er</sup> novembre 1990

Président: Robert Horner

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la*

## Justice and the Solicitor General

## Justice et du Solliciteur général

RESPECTING:

Order of Reference of Wednesday, June 13, 1990:

—That pursuant to subsection 14(1) of *An act to amend the Parole Act and the Penitentiary Act* (R.S.C., 1985, 2nd Supp., chapter 34) a comprehensive review of the provisions and operation of sections 21.2 to 21.6 of the *Parole Act* and the schedule thereto and subsections 25(5) to (7) and section 26.1 of the *Penitentiary Act*

CONCERNANT:

Ordre de renvoi du mercredi 13 juin 1990 :

—Que, conformément au paragraphe 14(1) de la *Loi modifiant la Loi sur la libération conditionnelle et la Loi sur les pénitenciers* (L.R.C., 1985, 2<sup>e</sup> supp., chapitre 34) un examen complet des dispositions et de l'application des articles 21.2 à 21.6 et de l'annexe de la *Loi sur la libération conditionnelle*, ainsi que des paragraphes 25(5) à (7) et de l'article 26.1 de la *Loi sur les pénitenciers*

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)



Second Session of the Thirty-fourth Parliament,  
1989-90

Deuxième session de la trente-quatrième législature,  
1989-1990



STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND  
THE SOLICITOR GENERAL

*Chairman:* Robert Horner

*Vice-Chairman:* Wilton Littlechild  
(Solicitor General)

Members

Ken Atkinson  
Gabrielle Bertrand  
John Brewin  
Bill Domm  
Douglas Fee  
François Gérin  
Carole Jacques  
Robert Kaplan  
Derek Lee  
John Nunziata  
George Rideout  
Svend Robinson—(14)

(Quorum 8)

Richard Dupuis

*Clerk of the Committee*

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET  
DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL

*Président:* Robert Horner

*Vice-président:* Wilton Littlechild  
(Solliciteur général)

Membres

Ken Atkinson  
Gabrielle Bertrand  
John Brewin  
Bill Domm  
Douglas Fee  
François Gérin  
Carole Jacques  
Robert Kaplan  
Derek Lee  
John Nunziata  
George Rideout  
Svend Robinson—(14)

(Quorum 8)

*Le greffier du Comité*

Richard Dupuis



**MINUTES OF PROCEEDINGS**

THURSDAY, NOVEMBER 1, 1990

(58)

*[Text]*

The Standing Committee on Justice and the Solicitor General met at 9:35 o'clock a.m. this day, in Room 308 West Block, the Chairman, Robert Horner, presiding.

*Members of the Committee present:* Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Bill Domm, Doug Fee, Bob Horner, Derek Lee, John Nunziata, Wilton Littlechild and George Rideout.

*Acting Member present:* Derek Blackburn for John Brewin.

*Senator present:* The Honorable Senator Earl Hastings.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Philip Rosen, Senior Analyst; Patricia Begin, Research Officer.

*Witness: From the Correctional Service of Canada:* Ole Ingstrup, Commissioner.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 13, 1990 (*See Minutes of Proceedings and Evidence of Thursday, October 25, 1990, Issue No. 48*).

Mr. Ole Ingstrup made an opening statement and answered questions.

It was agreed,—That the document presented by the Commissioner of the Correctional Service on the overview of sentence process be appended to this day's *Minutes of Proceedings and Evidence* (*See Appendix "JUST-2"*).

At 11:05 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Richard Dupuis

*Clerk of the Committee*

**PROCÈS-VERBAL**LE JEUDI 1<sup>er</sup> NOVEMBRE 1990

(58)

*[Traduction]*

Le Comité permanent de la justice et du solliciteur général se réunit aujourd'hui à 9 h 35, dans la pièce 308 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Robert Horner (*président*).

*Membres du Comité présents:* Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Bill Domm, Doug Fee, Robert Horner, Derek Lee, John Nunziata, Wilton Littlechild, George Rideout.

*Membre suppléant présent:* Derek Blackburn remplace John Brewin.

*Sénateur présent:* L'hon. sénateur Earl Hastings.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Philip Rosen, analyste principal; Patricia Begin, attachée de recherche.

*Témoin: Du Service correctionnel du Canada:* Ole Ingstrup, commissaire.

Le Comité reprend les travaux prévus à son ordre de renvoi du mercredi 13 juin 1990 (*voir les Procès-verbaux et témoignages du jeudi 25 octobre 1990, fascicule n° 48*).

Ole Ingstrup fait un exposé et répond aux questions.

Il est convenu,—Que le document présenté par le commissaire du Service correctionnel sur la détermination de la peine, figure en annexe aux *Procès-verbaux et témoignages* d'aujourd'hui (*voir appendice «JUST-2»*).

À 11 h 05, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

Richard Dupuis



[Text]

## EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Thursday, November 1, 1990

• 0938

**The Chairman:** I call this meeting to order. We are here to study and evaluate the detention provisions of Bill C-67 of the First Session of the Thirty-third Parliament. I am pleased to welcome Mr. Ole Ingstrup, Commissioner of the Correctional Service of Canada.

**Mr. Ole Ingstrup (Commissioner, Correctional Service of Canada):** Thank you, Mr. Chairman. Peter Maitland of our policy division is with me. He will keep track of information that I might promise and you might need during this session. He will make sure you get the information you need for your review of the detention provisions.

Mr. Chairman, I do not have any slides to show you. However, I would like to make a brief introduction and perhaps suggest a way of going through our case management process, particularly as it relates to detention provisions. I do not want to repeat what Mr. Gibson told you the other day, rather I want to supplement his information with CSC perspectives.

Over the last 30 months the Correctional Service of Canada has undergone some significant changes. We have redefined a number of the critical issues in corrections. For instance, we have more clearly defined our ultimate objective to clearly emphasize our contribution to the protection of society. We have also redefined who our clients are. We do not see the offender or inmate as being our principal client, we see the Canadian public as being the client, and what we have to deliver to that client is as much protection of the public as we can possibly deliver. It does not mean that offenders and staff are not members of that public. They are included in that, but it is the public at large that we see as our principal client.

• 0940

The strategy the Correctional Service of Canada has decided to apply in achieving the objective I mentioned is a continuum of control and support from the time when the offender is admitted to our institutions until the warrant expires. It does not mean that we do not look beyond the warrant expiry date; it just means that we cannot intervene in the lives of the offenders after the warrant expiry date. We do not have any legal mandate to do that, but obviously the objective of the Correctional Service of Canada is to maintain the ex-offenders in the community as law-abiding citizens.

All of those and many more aspects of our changed process have been outlined in our mission document which I had an opportunity to share with you at a couple of the last appearances before your committee.

[Translation]

## TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le jeudi 1<sup>er</sup> novembre 1990

**Le président:** La séance est ouverte. Nous sommes ici pour étudier et évaluer les dispositions relatives au maintien en incarcération du projet de loi C-67 présenté au cours de la première session de la trente-troisième législature. Je suis heureux de souhaiter la bienvenue à M. Ole Ingstrup, commissaire du Service correctionnel du Canada.

**M. Ole Ingstrup (commissaire, Service correctionnel du Canada):** Merci, monsieur le président. Je suis accompagné de Peter Maitland, de la Division des politiques. Il prendra note des renseignements que je promettrai de vous fournir au cours de cette séance et dont vous risquez d'avoir besoin. Il veillera à vous faire parvenir toute l'information nécessaire à votre étude des dispositions relatives au maintien en incarcération.

Monsieur le président, je n'ai pas de dispositives à vous présenter. Toutefois, je voudrais faire un bref exposé liminaire, et vous proposer éventuellement une façon d'examiner notre système de gestion des cas, surtout en ce qui a trait aux dispositions relatives au maintien en incarcération. Je ne veux pas répéter ce que vous a dit M. Gibson l'autre jour, mais je vais plutôt compléter ses déclarations en ajoutant le point de vue du SCC.

Depuis 30 mois, le Service correctionnel du Canada subit des modifications importantes. Nous avons redéfini certaines questions d'importance cruciale en matière correctionnelle. Par exemple, nous avons redéfini notre objectif ultime en vue de bien insister sur notre rôle de protection de la société. Nous avons également défini notre clientèle. À notre avis, ce n'est pas le détenu ou le délinquant qui représente notre principal client, mais bien la population canadienne, et notre rôle est de lui assurer un maximum de protection. Cela ne veut pas dire que les délinquants et le personnel de notre service ne font pas partie de cette clientèle. Bien au contraire, mais c'est la population en général que nous considérons comme notre principale clientèle.

La stratégie que le Service correctionnel du Canada a décidé de suivre pour atteindre l'objectif dont j'ai parlé consiste en un train continu de mesures de contrôle et de soutien, depuis le moment où le détenu est incarcéré jusqu'à l'expiration du mandat. N'allez pas en déduire que nous nous désintéressons du cas une fois le mandat expiré; en réalité, cela veut dire que nous ne pouvons pas intervenir dans la vie privée des ex-détenus après la date d'expiration du mandat. Nous n'avons pas de mandat légal à cette fin, mais de toute évidence, le Service correctionnel du Canada a pour objectif de favoriser la réintégration des ex-détenus dans la collectivité en tant que citoyens respectueux de la loi.

Toutes ces initiatives et bien d'autres aspects de notre nouveau système ont été énoncés dans notre document de mission que je vous ai déjà fourni les deux dernières fois où j'ai comparu devant votre comité.



## [Texte]

If you have a client defined as the public and a contribution to public safety as being the ultimate goal of corrections, then of course as a manager of this organization one has to ask how one can do that most effectively and efficiently. In terms of effectiveness, it is clear to us that we have to emphasize the importance of a safe reintegration of offenders back into society. The best protection we can give the public is to make sure that as many as possible of our former inmates go back into the community and stay there as law-abiding citizens.

In terms of efficiency, we will of course have to look at how we can make sure that the largest numbers of our offenders get back to community control at the time or shortly after the time when they become eligible for parole. We are not talking, of course, of all of them, because a large number of them, as you will see from our statistics, are not being released on parole but on mandatory supervision, and a relatively small part of them are not deemed suitable for any kind of pre-release prior to warrant expiry dates at all.

But, overall, obviously efficiency is to be achieved through a reintegration of offenders back into the community through the conditional release system.

What that has led us to do over these about two and a half years is to apply a much more systematic approach to corrections, with a focus on what we call risk management. The way we look at corrections really is in many ways the same viewpoint as one could apply in a hospital, I would think, insofar as a large number of people come to our institutions for whom we can do a lot in terms of removing some of the criminogenic factors in their lives—drinking, drug use, and a number of other factors—and thereby increasing their chances of surviving back in society as law-abiding citizens. But there are also people who at the personal or social level are in such bad shape that we just do not have any means of bringing them back into society with a high degree of certainty that they will not re-offend. I think this is the business we are in. We receive quite a number of people who have a very complicated life and a very complicated past and find it very complicated to re-integrate as law-abiding citizens, and obviously we can only do so much.

• 0945

The perspective, as I said, Mr. Chairman, for the Correctional Service of Canada goes far beyond warrant expiry date. Up to the last day of the sentence, we will do what we can to ensure that these people are on a track in society where they do not come back to us. It has of course three major advantages. First, it means there will be fewer victims out there if we are successful. Second, there is of course an enormous human cost in incarcerating people longer than is absolutely necessary, and, third, it is expensive to incarcerate people. The cost of incarceration compared to even very high-quality community corrections is very high.

## [Traduction]

Si le client que nous cherchons à servir est le public et si l'objectif final de notre Service est d'assurer la sécurité du public, il est évident qu'en tant que gestionnaires de ce Service, il faut se demander quels sont les moyens les plus efficaces et efficaces d'atteindre ce but. En matière d'efficacité, nous sommes convaincus qu'il faut souligner l'importance de la réintégration des ex-détenus dans la société et ce, sans danger pour celle-ci. La meilleure protection accordée au public, c'est de faire en sorte qu'un maximum d'anciens détenus réintègrent la collectivité et deviennent respectueux de la loi.

En matière d'efficacité, nous devons évidemment faire en sorte qu'un maximum d'ex-détenus soient surveillés au niveau de la collectivité au moment où ils sont admissibles à la libération conditionnelle ou peu de temps après. Nous ne parlons évidemment pas de tous les détenus, car un grand nombre d'entre eux, comme le prouvent nos statistiques ne sont pas admissibles à une libération conditionnelle mais seulement à la surveillance obligatoire, et un nombre relativement restreint n'ont droit à aucune forme de libération anticipée avant la date d'expiration du mandat.

Dans l'ensemble, l'efficacité consiste pour nous à promouvoir la réintégration des ex-détenus dans la collectivité grâce au système de libération conditionnelle.

Depuis deux ans et demi, dans un nouvel esprit, nous avons cherché à adopter une démarche beaucoup plus systématique en matière de services correctionnels, en mettant l'accent sur ce que nous appelons la gestion des risques. En fait, nous considérons un peu le Service correctionnel comme un hôpital: un grand nombre de gens viennent dans nos établissements où nous pouvons faire beaucoup pour eux en vue de supprimer les facteurs criminogènes qui influent sur leur vie—l'alcoolisme, la toxicomanie et certains autres facteurs—tout en augmentant leur chance de retourner à une vie de citoyens respectueux de la loi au sein de la société. Il existe toutefois des gens qui, au plan personnel et social, sont en tellement mauvais état que nous n'avons aucun moyen de les réinsérer dans la société avec la garantie qu'ils ne récidiveront pas. C'est là notre rôle. Nous recevons un certain nombre de gens qui ont une vie très compliquée, un passé très lourd et pour qui il est très difficile de redevenir des citoyens respectueux de la loi, et il y a une limite à ce que nous pouvons faire, bien entendu.

Je le répète, monsieur le président, le Service correctionnel du Canada ne cesse pas de s'intéresser aux détenus dès la date d'expiration du mandat. Jusqu'au dernier jour de la peine, nous ferons tout notre possible pour essayer de remettre les détenus sur la bonne voie au sein de la société, de façon à ce qu'ils ne récidivent pas. Cela présente évidemment trois avantages principaux. Tout d'abord, si nous réussissons, cela nous permet de réduire le nombre de victimes éventuelles. En second lieu, l'incarcération des gens plus longtemps que nécessaire entraîne évidemment un énorme coût humain et, troisièmement, l'incarcération est onéreuse. Comparée à des services correctionnels communautaires de qualité supérieure, l'incarcération coûte très cher.



[Text]

Mr. Chairman, these are the only words of introduction I would like to make, but with your permission, I would like to suggest, in order to supplement Mr. Gibson's presentation the other day, that I briefly go through the case management process in CSC and relate that process specifically to what happens to potential detention candidates, so we are sure we go through each and every step of the process. Members might be able to ask questions or ask for clarification as we go through that process. With your permission, Mr. Chairman, we have given the clerk of the committee an overview of the sentence process. It is just one sheet of paper, and it might be useful, if you agree, to go through that sheet point by point.

**The Chairman:** I believe this might be a worthwhile exercise, since this is an information session and we do want to know as much about the process as we can. Please proceed, Mr. Ingstrup.

**Commr Ingstrup:** I would like to go through this list from the top, indicated by the sentence date, to the bottom, where it indicates expiry of the sentence. The first thing that happens when a person has been sentenced is that the CSC is notified that a person has received a federal sentence, which means two years or more. As soon as we have received notification about that individual, we will start collecting information.

You may recall, Mr. Chairman, that back in 1985 there was a very tragic case here in Ottawa. A young halfway-house worker, Celia Ruygrok, was killed in a halfway house. There was a very lengthy coroner's inquest, and some of the findings very clearly called for major reforms in different areas. One of these areas was the collection of information. It was clear to most of us at the time that a more systematic collection of information had to take place.

I am quite pleased with the progress we have made since 1985. There is within the Correctional Service of Canada, as part of the systematic approach I mentioned earlier, a very clear emphasis on getting all relevant information at an early stage in the sentence. That means police reports. It means victim impact statements, if they exist. They do not exist in all cases, obviously. It means pre-sentence reports, trial information and, to the extent it is possible, the judge's reasons for the sentence.

• 0950

We have been working with other components of our ministry to develop agreements with provinces, with courts, with Crown prosecutors and with the police forces across the nation in order to obtain that kind of information routinely. We have come a long way, although we do not have that kind of agreement with all the other components of the criminal justice system in all areas of the country. But we have made major progress.

Agreements have also been developed with provinces and we have basically received very positive co-operation from the provinces in the other parts of the criminal justice system. In order for us to make sure that we have the information we

[Translation]

Monsieur le président, voilà pour mon exposé liminaire. Si vous le permettez, afin de compléter la présentation que M. Gibson a faite l'autre jour, j'aimerais passer brièvement en revue le processus de gestion des cas appliqué par le SCC et vous expliquer l'application de ce processus aux éventuels candidats au maintien en incarcération, de façon à examiner chaque étape du processus sans exception. Les députés pourront poser des questions ou demander des explications au fur et à mesure. Si vous le permettez, monsieur le président, nous avons remis au greffier du comité un aperçu du déroulement de la peine. Cela tient en une page, et il serait peut-être utile, si vous n'y voyez pas d'inconvénient, de l'examiner point par point.

**Le président:** Cela pourrait être utile, puisqu'il s'agit d'une séance d'information et que nous voulons en savoir le plus possible au sujet du processus. Nous vous écoutons, M. Ingstrup.

**Comm. Ingstrup:** Je vais commencer par le haut de la feuille, c'est-à-dire la date de l'imposition de la peine, et examiner tous les points jusqu'au dernier, soit l'expiration de la peine. Dès qu'une personne est condamnée à une peine d'emprisonnement, le SCC est averti que cette personne s'est vue imposer une peine fédérale, soit de deux ans ou plus. Dès que nous recevons la notification au sujet de cette personne, nous commençons à recueillir des renseignements.

Vous vous souvenez sans doute, monsieur le président, qu'en 1985 une affaire très tragique s'est déroulée à Ottawa. Une jeune travailleuse d'un foyer de transition, Celia Ruygrok, a été tuée dans un de ces foyers. Son meurtre a donné lieu à une très longue enquête judiciaire, dont certaines conclusions ont prouvé sans l'ombre d'un doute qu'une réforme importante s'imposait dans divers secteurs. L'un d'entre eux était la collecte de renseignements. A l'époque, nous avons tous constaté qu'il fallait absolument effectuer une collecte plus systématique des renseignements.

Je suis heureux des progrès réalisés depuis 1985. Dans le cadre de la démarche systématique dont j'ai parlé plus tôt, le Service correctionnel du Canada accorde une grande importance à l'obtention de tous les renseignements pertinents le plus rapidement possible après l'imposition de la peine. Il peut s'agir de rapports de police, de la présentation d'un rapport par la victime, s'il y a lieu. Il n'en existe évidemment pas dans tous les cas. Il peut s'agir aussi de rapports présentenciels, de renseignements recueillis au cours du procès et, dans la mesure du possible, des motifs invoqués par le juge qui a imposé la peine.

Nous avons travaillé en collaboration avec d'autres divisions de notre ministère en vue de conclure des ententes avec les provinces, les tribunaux, les procureurs et les services de police de tout le pays, dans le but d'obtenir régulièrement ce genre de renseignements. Nous avons fait de gros progrès, même si nous n'avons pas conclu d'entente avec tous les autres services du système de justice pénale de tout le pays. Nous avons toutefois fait des progrès importants.

Nous avons également conclu des ententes avec les provinces et nous pouvons compter sur leur collaboration dans les autres secteurs du système de justice pénale. Pour nous assurer que nous obtenons tous les renseignements



[Texte]

need, whether it comes to us routinely or whether we have to go and get it, and in order to keep track of it, we have developed a check list for all case management officers so they can check off as the information comes in in order to ensure that once a decision has to be made we are as sure as we can be that all necessary documentation has been obtained.

Compared with what we had before, I believe the system we have today is much, much more comprehensive. Although you can never say it is not better anywhere else, from my contact with other correctional systems I do not think there are many, if any, that put so much emphasis on the collection of information in order to know the offenders better.

**Mr. Nunziata (York South—Weston):** Do the transcripts follow the inmate?

**Commr Ingstrup:** Do you mean the court transcripts?

**Mr. Nunziata:** That is right.

**Commr Ingstrup:** No.

**Mr. Nunziata:** Is there any reason why they do not?

**Commr Ingstrup:** Yes, there are reasons. I do not think right off the top of my head I can tell you exactly why. It is partly a question of having them made for us. Some of them are extremely comprehensive and lots of the information, I believe, is also contained in the police reports and in the summary made by the judge. I think that when we discussed it way back when it was decided there would be, in normal cases, very little benefit to be gained from getting the full transcript. But let me go back, Mr. Nunziata, and—

**Mr. Nunziata:** Do you not get the judge's reasons?

**Commr Ingstrup:** The judge's reasons we do get, and we get the Crown's summaries, which are basically a summary of what is in the transcript. We get that as well.

**Mr. Nunziata:** I assume that whenever an inmate is sentenced to a federal prison term the judge does not simply say, I am hereby sentencing you to two years plus a day. He or she gives some reasons. I just want to ensure that in every case those reasons for judgment is put in the inmate's file and is available to everyone else along the system who happens to refer to this particular inmate. I consider it essential that this information be there.

**Commr Ingstrup:** Whenever reasons are given, they will be on file. The system we are working at, and is basically in place across the country, is that we do get the reasons if the judge has stated reasons in his sentence.

Again, the extent of reasons given by judges can vary significantly from one judge to another, from one court to another, from one case to another. They are, of course, of varying use to us when seen from the correctional point of view, but, yes, if there are reasons, we do our best to get that information.

[Traduction]

nécessaires, qu'ils nous soient transmis de façon courante ou que nous soyons obligés de les demander, et afin d'en garder la trace, nous avons élaboré une liste de contrôle à l'intention de tous les agents de gestion des cas, qui peuvent ainsi cocher chaque fois qu'un renseignement leur parvient, de sorte que lorsque vient le moment de prendre une décision, nous soyons certains d'avoir obtenu toute la documentation nécessaire.

À mon avis, le système actuel est beaucoup plus complet que le précédent. Même si on ne peut jamais prétendre qu'il n'existe pas mieux ailleurs, d'après ce que je sais des autres services correctionnels, il n'en existe pas beaucoup, voire aucun qui accorde autant d'importance à la collecte de renseignements en vue de mieux connaître les détenus.

**M. Nunziata (York-Sud—Weston):** Les transcriptions sont-elles consignées au dossier du détenu?

**Comm. Ingstrup:** Vous voulez dire les transcriptions du tribunal?

**M. Nunziata:** Oui.

**Comm. Ingstrup:** Non.

**M. Nunziata:** Y a-t-il une raison à cela?

**Comm. Ingstrup:** Oui, il y a des raisons, même si je ne puis pas vous en fournir de précises au pied levé. C'est entre autres parce qu'il faudrait que les transcriptions soient préparées pour nous. Dans certains cas, elles constituent un document très volumineux et bon nombre de ces renseignements, sauf erreur, se trouvent également dans les rapports de police et dans le résumé fait par le juge. Lorsque nous en avons discuté à l'époque, il a été décidé que, pour les cas normaux, nous n'aurions rien à gagner d'obtenir la transcription complète. Permettez-moi d'y revenir, monsieur Nunziata. . .

**M. Nunziata:** N'obtenez-vous pas les motifs du juge?

**Comm. Ingstrup:** Si, nous obtenons les motifs du juge ainsi que les résumés de la Couronne, qui résument fondamentalement ce qui se trouve dans la transcription. Nous recevons donc ces renseignements également.

**M. Nunziata:** Je suppose que lorsqu'un détenu doit purger sa peine dans un établissement carcéral fédéral, le juge ne se contente pas de dire qu'il le condamne à deux ans plus un jour. Elle ou il fournit ses motifs. Je veux simplement m'assurer que dans tous les cas, les motifs de jugement sont versés au dossier du détenu et que toute personne qui s'intéresse au détenu en question peut y avoir accès si elle le désire. Il est essentiel que ces renseignements soient versés au dossier à mon avis.

**Comm. Ingstrup:** Lorsque le juge fournit des motifs, ils sont versés au dossier. En vertu du système que nous appliquons et qui est en vigueur dans pratiquement tout le pays, chaque fois qu'un juge énonce des motifs lorsqu'il impose la peine, nous les recevons.

Là encore, l'étendue des motifs donnés par les juges varie énormément d'un juge à l'autre, d'un tribunal à l'autre, d'un cas à l'autre. Ces motifs nous sont évidemment plus ou moins utiles du point de vue correctionnel, mais je le répète, si motifs il y a, nous faisons notre possible pour les obtenir.



[Text]

To continue on that time line, the first thing that happens when a person is at our institution and we have collected the information and it has been systematized, is that we make an initial assessment of the offender. This initial assessment of the offender, his criminality, his personality, etc., can begin in some instances even before we have received the offender himself. It depends on how quickly we get the information that I talked about, but at least as soon as we are able to do it we will begin the initial assessment. For people who are serving the shortest sentences in our system, and that means four years or less, we have a particularly accelerated process in place in order to make sure that this assessment is completed by the time we need to make decisions on cases to be presented to the Parole Board.

• 0955

Community assessments are being obtained as well, and they usually identify factors affecting an offender's performance in the community, and with a focus on public protection it is obvious that it is the behaviour of the inmate while he is back in the community that is of paramount importance.

Usually we can handle a difficult offender while he is at the institution, but the importance is how this person is going to behave once he is back in his normal environment in the community. That particular assessment is very much focused on the management of risk. What are the factors that we believe have been the most important in his criminal behaviour?

We use a number of tools. Some of them are quite sophisticated and have been developed over the years and brought into use over the last few years in order to assist us in that process. One is a recidivism scale that is based on statistical information. It does not say a lot about this particular individual, but it says a lot about the group this particular individual belongs to, robbery, drug dealer, sex offender, etc., and gives us some overall indications of what kind of risk we are facing.

The second instrument we use is what we call risk needs analysis, which is a more dynamic approach to determining areas of needs and types of intervention that can be applied in order to manage the risk of the offender. This has been developed by our research division and has been tested, and it seems to give us very valuable information.

We also, at that stage, use what we call a "custody ratings scale" which rates the overall security and institutional adjustment factors that we have in front of us in order to determine what level of security and what kind of individual penitentiary would be best capable of managing a particular inmate's risk and needs.

It has to be said here that these are instruments we are constantly attempting to refine. Risk assessment is not an exact science. I cannot say that we can talk about risk management with a high degree of certainty based on these factors, but what we are doing is applying them, and we are trying to use our experience to constantly refine those instruments.

[Translation]

Pour poursuivre dans cette veine, dès qu'une personne est incarcérée dans l'un de nos établissements, dès que nous avons recueilli les renseignements et les avons incorporés dans le système, nous effectuons une évaluation initiale du détenu. Cette évaluation initiale du délinquant, de ses tendances criminelles, de sa personnalité, etc., peut dans certains cas se faire même avant que nous le recevions. Tout dépend de la rapidité à laquelle nous recevons les renseignements dont je parlais mais, nous procédons dès que possible à l'évaluation. Pour ceux qui servent les peines les plus courtes, c'est-à-dire quatre ans ou moins, nous avons un processus particulièrement accéléré par lequel nous sommes assurés que cette évaluation sera terminée lorsque nous devrons prendre des décisions sur les cas à présenter à la Commission des libérations conditionnelles.

Nous obtenons également des évaluations faites dans la collectivité qui révèlent habituellement les facteurs qui peuvent avoir une incidence sur le comportement du délinquant dans cette collectivité; et puisque l'idée est de protéger la population, il est évident que le plus important pour nous est de considérer le comportement du détenu lorsqu'il se retrouve dans cette collectivité.

Nous réussissons en général à contrôler un délinquant difficile lorsqu'il se trouve en prison mais l'important est de savoir comment il va se comporter lorsqu'il sera retourné dans son milieu normal. Cette évaluation porte donc essentiellement sur la gestion du risque. Quels sont les facteurs que nous croyons les plus importants dans son comportement criminel?

Nous utilisons un certain nombre d'outils. Certains sont très perfectionnés et sont le fruit d'un travail de plusieurs années. Nous avons notamment une échelle de récidive établie à partir de données statistiques. Cela ne dit pas grand-chose sur l'individu en question mais beaucoup sur le groupe auquel il appartient, qu'il s'agisse de cambrioleurs, de négociants de narcotiques, de délinquants sexuels, etc. et cela nous donne certaines indications générales sur le genre de risques que nous courons.

Le deuxième outil est ce que nous appelons l'analyse des besoins en fonction du risque, qui est une méthode plus dynamique permettant de déterminer les secteurs de besoin et le type d'intervention auxquels on peut avoir recours afin de contrôler le risque que représente le délinquant. Ceci a été préparé par notre division de la recherche et testé et semble nous donner des renseignements très précieux.

À cette étape, nous utilisons également ce que nous appelons «l'échelle de classement» par laquelle nous évaluons les facteurs liés à la sécurité générale et à l'adaptation en établissements afin de déterminer quel niveau de sécurité et quel genre de pénitencier seraient les plus appropriés pour gérer les risques et besoins présentés par un détenu en particulier.

Il faut dire ici qu'il s'agit-là d'instruments que nous nous efforçons constamment de perfectionner. L'évaluation des risques n'est pas une science exacte. Je ne puis dire que nous pouvons parler de gestion de risques avec beaucoup de certitude quand on considère ces facteurs mais nous les combinons à ceux que nous avons afin de continuer à perfectionner ces instruments.



[Texte]

One report at that stage is important, and that is what we call the "criminal profile report". This is a report that is there to analyse the factors that were at play at the time the inmate committed his offence, and with a good description of the offence itself. The reason I think it is an important document is that without it, it is easy to believe that if you just send a person through a lot of treatment and he does that successfully, he will then represent a low risk to society. It is easy to forget after years what this person actually committed in order to get to us, and the criminal profile will, at every stage of the process, remind us of just that.

At that very initial assessment stage we are making the first review of the inmate with regard to the detention provisions. At this stage our case management officers will determine whether criteria (a) and (b) are met; (a) being an offence on the schedule and (b) being serious harm.

• 1000

Every single case that comes to the Correctional Service of Canada will be reviewed under those two criteria at that early stage. It is fair to say that our system is now so familiar with this kind of assessment that I do not think we have any major problems or major deficiencies at that level.

The chairman of the Parole Board talked to you about the definition of "serious harm" and the difficulties we have had over the years in finding a good definition and applying it well. We have made some significant improvement in that area and the improved definition of "serious harm" has helped us a great deal.

The other day I signed an additional chapter to our case management manual that is now consolidating all the things we have to do, including the definitions of "serious harm" that go into the detention review. So we are now in as good a shape as we can be in that area at this point in time, although we are, of course still looking for ways to improve.

Out of this initial assessment comes a case plan, in which the inmate and case management officers will be discussing how we can deal with the problems we have in the initial assessment that are seen as significant, serious problems in the inmate's life, making it difficult for the person to go back to the community as a law-abiding citizen. Again, Mr. Chairman, we have a new approach to the case plan, which is that we are primarily looking at what we consider to be risk factors. It is a risk-management-driven case-plan approach.

We are also making better use, I believe, of psychological and psychiatric evaluations, are looking at an emphasis on an integrated approach to programming so that we try to meet the individual needs that have been identified in the initial assessment, and are looking at ensuring that the inmate can go into a correctional continuum that starts on day one when he arrives at our institution and will continue right to the end of the sentence, including the time this offender will spend in the community.

[Traduction]

À cette étape, ce que nous appelons le rapport sur le profil criminel est très important. C'est un rapport qui nous sert à analyser les facteurs en jeu au moment où le détenu a commis son crime et qui contient une bonne description du crime lui-même. C'est important, car sans cela, on peut facilement croire qu'il suffit de faire suivre des tas de traitement à un individu pour qu'il ne présente plus de risque pour la société. On oublie facilement après les années pour quel crime la personne nous était arrivée et ce profil criminel nous permettra de ne jamais l'oublier.

À l'étape de cette évaluation initiale, nous procédons au premier examen du détenu en ce qui concerne les dispositions relatives au maintien en incarcération. À cette étape, nos agents de gestion de cas verront si l'individu répond aux critères A et B; A) étant une infraction prévue à l'annexe et B) un tort considérable.

Chaque cas présenté au Service correctionnel du Canada sera examiné très vite à la lumière de ces deux critères. On peut dire que nous connaissons maintenant tellement bien ce genre d'évaluation que nous ne reconstruisons plus de gros problèmes à ce stade.

Le président de la Commission des libérations conditionnelles vous a parlé de la définition de «tort considérable» et des difficultés que nous avons depuis des années à trouver une bonne définition et à l'appliquer convenablement. Nous avons sensiblement amélioré les choses dans ce domaine et la nouvelle définition que nous avons nous aide beaucoup.

L'autre jour, j'ai approuvé un autre chapitre de notre manuel de gestion des cas qui regroupe tout ce que nous devons faire, et précise notamment la définition de «tort considérable» à l'occasion de l'examen du cas. Nous ne pouvons donc que nous féliciter de la situation actuelle sachant qu'il nous faut toujours essayer d'améliorer les choses.

Suite à cette évaluation initiale nous pouvons arrêter un plan correctionnel pour lequel le détenu et les agents de gestion des cas discutent de la façon de traiter des problèmes découverts dans l'évaluation initiale qui sont considérés comme importants et graves pour le détenu, qui font qu'il est difficile pour lui de réintégrer la société dans le respect du droit. Là encore, nous envisageons maintenant le plan correctionnel, en ce sens que nous examinons d'abord ce que nous considérons être des facteurs de risques. C'est un système de plan correctionnel orienté sur la gestion des risques.

Je crois pouvoir dire que nous utilisons également mieux nos évaluations psychologiques et psychiatriques. D'autre part, nous essayons d'insister sur une approche globale des programmes afin d'essayer de répondre aux besoins individuels décelés lors de l'évaluation initiale et nous essayons de veiller à ce que le détenu puisse entamer un processus correctionnel qui débute le jour où il arrive à notre établissement et qui se poursuivra jusqu'à la fin de sa peine, y compris pendant le temps passé dans la collectivité.



[Text]

At one-sixth, according to Bill C-67, the National Parole Board will review the case with a view to determining whether the person can go out on day parole or will have to stay with us for some more time. I think we have made quite a bit of headway in preparing cases for the National Parole Board.

The Parole Board has, I must say, also made it easier for us. Back in 1987 the Parole Board did develop decision-making criteria so we know what it is that the Parole Board will be looking at and our case preparation can therefore address each and every one of the criteria that apply in the case at hand.

We are working continuously and very well, by the way, with the National Parole Board to align our case management documents to their needs, so we are as sure as we can be that, one, they get the information they need in order to make their decisions, and, two, that as few pieces of information as possible fall between the cracks. One has to realize that in the system as it is today we are talking about an enormous amount of information that goes through the correctional system.

We believe the system we have in place now has created a situation of more timely decision-making, fewer delays, and better feedback from the Parole Board as to whether they find that we have not prepared the case well enough or that the programs have not been good enough.

• 1005

**Mr. Nunziata:** Mr. Ingstrup, I am sorry to interrupt, but could you review for us the provisions in Bill C-67 that relate to the day parole eligibility situation? And can you relate to us the experience before the passage of Bill C-67 and the situation today? Then give us your opinion in terms of the success or failure of those specific provisions in Bill C-67, those dealing with the accelerated consideration of day parole.

**Commr Ingstrup:** I have basically prepared for detention, and I do of course know something about your question, but I may have to go back and get some additional information.

My overall view of the one-sixth review is that it has been quite difficult, especially initially, to make sure that all the information and all the assessments I have been talking about could be done by one-sixth of the sentence, and when you have very short sentences, one-sixth comes up very quickly.

I believe there was an increase in the number of people who got day parole. But it is very difficult to say whether they got day parole right at one-sixth or whether some of them got day parole later on. Especially at the beginning we had cases where we could not prepare cases fully for the Parole Board. They did not feel comfortable making their decisions at one-sixth, so therefore we had some delays in the decision-making.

[Translation]

Au sixième de sa peine, conformément à la loi C-67, la Commission des libérations conditionnelles examine le cas afin de déterminer si l'on peut accorder à cette personne la semi-liberté ou s'il nous faut la garder encore quelque temps. Je crois que nous avons réalisé pas mal de progrès dans la façon dont nous préparons les cas pour la commission.

Je dois dire que cette dernière nous a également facilité les choses. En 1987, elle a élaboré des critères de décisions qui nous permettent de savoir ce qu'elle examinera et ainsi de préparer les cas en fonction de chacun des critères applicables.

Nous collaborons continuellement et de façon très satisfaisante, d'ailleurs, avec la Commission des libérations conditionnelles afin de préparer des documents de gestion de cas qui répondent à ces besoins si bien que nous sommes aussi certains que possible, d'une part qu'elle obtient des renseignements nécessaires pour prendre ses décisions, d'autre part qu'aussi peu de renseignements que possible lui échappent. Il faut comprendre en effet que dans le système actuel, cela représente une quantité énorme d'informations.

Nous croyons que notre nouveau système permet de prendre des décisions quand elles s'imposent, sans retards indus et d'obtenir de la commission des commentaires plus utiles sur la façon dont nous avons préparé le cas dont elle a été saisie et sur les programmes que nous avons mis en oeuvre.

**M. Nunziata:** Monsieur Ingstrup, je suis désolé de vous interrompre, mais pourriez-vous revenir avec nous sur les dispositions de la Loi C-67 qui portent sur l'admissibilité à la semi-liberté? Pourriez-vous également comparer la situation avant et après la mise en application de cette loi? Pourriez-vous aussi nous dire dans quelle mesure vous jugez que les dispositions de la Loi C-67 portant sur l'étude accélérée des cas susceptibles d'être mis en semi-liberté sont un succès ou un échec?

**Comm. Ingstrup:** Je me suis surtout préparé à répondre à des questions sur le maintien en incarcération et, bien que je puisse partiellement répondre à votre question, il me faudra peut-être vous donner ultérieurement quelques précisions.

De façon générale, à propos de cet examen après que le détenu ait purgé un sixième de sa peine, il a été assez difficile, surtout au début, de s'assurer que tous les renseignements et toutes les évaluations dont je parlais pouvaient être disponibles dès cette date car, surtout pour les peines de courte durée, on en arrive très vite au sixième.

Je crois qu'il y a eu davantage de personnes à qui l'on a accordé la semi-liberté. Il est toutefois très difficile de dire si on leur a accordé la semi-liberté après avoir purgé un sixième de leur peine ou si cela leur a été accordé plus tard. En particulier, au début, il est arrivé que nous ne soyons pas en mesure de finir de préparer les cas à présenter à la Commission des libérations conditionnelles. Celle-ci hésitait alors à prendre des décisions à ce stade; elle a dû attendre avant de les prendre.



[Texte]

We have now established a system where as soon as all the information and the assessments are in hand we get the Parole Board back and make a decision at that time. It is still, in many, many cases, a very short period of time to prepare cases, and we have had a significant number of waivers on the part of the inmates.

**Mr. Nunziata:** How many? What percentage of inmates would waive their right?

**Commr Ingstrup:** That, too, has changed. The trend is downwards. I cannot give you the numbers here, but I can get them for you.

It was very clear at the beginning that many offenders felt they did not have much of a chance to get out because they had not been through their drug program, through their alcohol program, so they did not want to apply for day parole and therefore waived their right to see the Parole Board. But that does not mean they would never go before the Parole Board in order to get a day parole; it just meant we had some delays.

My deputy commissioners in the regions are telling me that there are still some problems in the day-parole area, particularly for short-term offenders, but that we are probably approaching a level of acceptable performance in that area.

If the proposal in the consultation paper made by the Minister of Justice and the Solicitor General on a move in day-parole eligibility dates becomes law, a higher percentage of inmates will receive day parole at day-parole eligibility.

**Mr. Nunziata:** The key question here is, as far as our review is concerned, are more inmates released on day parole than were released prior to Bill C-67? The quid pro quo at the time was that we might be detaining inmates for a longer period of time, but at the other end we will be accelerating the release at one-sixth on day parole. So the question is: are we releasing more inmates on day parole?

**Commr Ingstrup:** We have seen from 1985-86 to 1989-90 an increase in absolute numbers of granted day paroles from, my information says, 3,939 to be precise. Today, in 1989-90, we have 4,421.

• 1010

**Mr. Nunziata:** That does not tell us anything.

**Commr Ingstrup:** It only refers to the increase in the number of day paroles granted. It does not tell you how many got it right at one-sixth.

**Mme Bertrand (Brome—Missisquoi):** Monsieur le président, et je m'excuse auprès du témoin, mais j'espère que le temps de tout ce dialogue entre M. Nunziata et le témoin va compter pour la période des questions. C'est très intéressant, mais il n'en demeure pas moins que cela accapare de notre temps. Merci, monsieur le président.

**M. Nunziata:** Je m'excuse, monsieur le président.

[Traduction]

Nous avons maintenant un système qui nous permet, dès que nous avons tous les renseignements et toutes les évaluations en main, de les soumettre à la Commission qui prend alors sa décision. Dans de très nombreux cas, cela ne laisse que très peu de temps pour préparer nos dossiers et nous avons eu beaucoup de détenus qui ont renoncé.

**M. Nunziata:** Combien? Quel pourcentage de détenus renonceraient à ce droit?

**Comm. Ingstrup:** Cela a également changé. La tendance est à la baisse. Je ne puis vous donner des chiffres exacts mais je pourrais les obtenir.

Il était très clair au début que beaucoup de délinquants estimaient ne pas avoir grande chance de sortir parce qu'ils n'avaient pas suivi leur programme de désintoxication, qu'il s'agisse de drogues ou d'alcool et ils ne voulaient ainsi pas demander la semi-liberté, si bien qu'ils renonçaient à leur droit de comparaître devant la Commission. Cela ne veut pas dire qu'ils ne le demanderont jamais; cela explique simplement certains retards.

Mes commissaires régionaux me disent qu'il y a encore quelques problèmes pour ce qui est de la semi-liberté, en particulier pour les délinquants purgeant une peine de courte durée mais que nous en arrivons probablement maintenant à un niveau acceptable.

Si la proposition contenue dans le document de consultations préparé par le ministre de la Justice au sujet des dates d'admissibilité à la semi-liberté devenait loi, un pourcentage supérieur de détenus se verraient accorder la semi-liberté au moment où ils peuvent la demander.

**M. Nunziata:** Pour nous, la question est de savoir si l'on relâche davantage de détenus en semi-liberté qu'avant la Loi C-67? On disait en effet avant d'adopter la Loi que l'on risquait de maintenir plus longtemps les détenus en incarcération mais que l'on pourrait accélérer la mise en semi-liberté lorsqu'un sixième de la peine a été purgé. La question est donc de savoir si nous accordons la semi-liberté à davantage de détenus?

**Comm. Ingstrup:** Entre 1985-1986 et 1989-1990, en chiffres absolus, le nombre de détenus à qui l'on a accordé la semi-liberté a effectivement augmenté: on est passé de 3,939 à 4,421 détenus.

**M. Nunziata:** Cela ne nous dit rien du tout.

**Comm. Ingstrup:** C'est simplement l'augmentation du nombre de détenus à qui l'on a accordé la semi-liberté. Cela ne dit pas combien l'ont obtenue après avoir purgé exactement un sixième de leur peine.

**Mrs. Bertrand (Brome—Missisquoi):** Mr. Chairman, I apologize to our witness, but I hope that the time spent on this long dialogue between Mr. Nunziata and the witness will be accounted for in the time for questions. It is all very interesting but it is taking some of our time. Thank you, Mr. Chairman.

**Mr. Nunziata:** I am sorry, Mr. Chairman.



[Text]

**The Chairman:** I find the line of questioning interesting, because that was one of the situations. We wondered if there was going to be a compensatory increase on the other end. However, the increase you spoke of, from 3,939 to 4,400, may be exactly the same percentages we had before.

**Commr Ingstrup:** It is a percentage of the total number of decisions. There has been a variation of about 4% or 5% up and down during that period. Again, that does not tell you much about the body of people who get out at one-sixth, and I do not have that right in front of me.

**Mr. Nunziata:** Can the Commissioner provide the committee with all that information in detail? This is important if we are to consider whether or not Bill C-67 has been successful. We want all the information about day parole with respect to both pre-and post-Bill C-67.

**Commr Ingstrup:** Mr. Chairman, I would be pleased to do that but, unless I am mistaken, we have already provided the committee with exactly that information. We did a very comprehensive evaluation of this whole area. The final report is a very thick one and I think it was sent to all committee members. It contains all that information, as much as we had at the time that evaluation was finalized.

**Mr. Fee (Red Deer):** Mr. Chairman, I notice the research staff is digging through the information they have, but I will ask another question related to this.

Is the success ratio of those people that have been released on day parole included in that?

**Commr Ingstrup:** I believe so.

**Mr. Fee:** If not, I would appreciate seeing that as well.

**Commr Ingstrup:** If they are not there, we will see what we can find.

**Mr. Nunziata:** I will shut up. I have no more questions.

**The Chairman:** Mr. Nunziata, do not ever shut up. We would never recognize you.

**Mr. Nunziata:** Thank you, Mr. Chairman. You were great on *Newsworld*.

**Commr Ingstrup:** If the inmate is released on day parole at one-sixth or at any time after day-parole eligibility day, he will be supervised by our normal supervisors and he will normally be placed in a halfway house. In more exceptional circumstances he will have day parole out of one of our minimum security institutions if the location is the best possible one for that.

We are often asked whether we have enough halfway houses to deal with the problem. We have about 1,500 halfway house beds, about 325 of which are CSC's own and about 1,150 of which are under contract to us through a number of private and voluntary organizations that have helped the Correctional Service of Canada for more than 40 years.

[Translation]

**Le président:** Je trouve ces questions intéressantes car c'est en effet une des situations que nous avons rencontrées. Nous nous demandions s'il y aurait à l'autre bout une augmentation. Toutefois, l'augmentation dont vous parliez, de 3,939 à 4,400 n'est peut-être pas du tout différente des pourcentages que nous connaissions auparavant.

**Comm. Ingstrup:** C'est le pourcentage par rapport au nombre total de décisions. Il y a eu une différence d'environ 4 ou 5 p. 100 à la hausse ou à la baisse au cours de cette période. Là encore, cela ne vous dit pas grand-chose sur le nombre de détenus qui sont relâchés en semi-liberté après avoir purgé un sixième de leur peine et je n'ai pas ces chiffres ici.

**M. Nunziata:** Le commissaire pourrait-il fournir tous ces détails au comité? C'est important pour notre évaluation de la Loi C-67. Nous devons avoir tous les renseignements disponibles sur la semi-liberté afin que nous puissions comparer la situation avant et après l'adoption de la Loi C-67.

**Comm. Ingstrup:** Monsieur le président, je me ferai un plaisir de vous soumettre ces renseignements mais, sauf erreur, je crois que nous vous les avons déjà remis. Nous avons effectué une évaluation très complète de toute cette situation. Le rapport final est très épais et je crois qu'il a été envoyé à tous les membres du comité. Il contient tous ces renseignements, tous ceux que nous avons lorsque l'évaluation a été faite.

**M. Fee (Red Deer):** Monsieur le président, je remarque que notre chargé de recherche est en train de consulter les documents qui lui ont été soumis mais j'aimerais poser une autre question à ce sujet.

Ces renseignements précisent-ils le taux de succès de ces mises en semi-liberté?

**Comm. Ingstrup:** Je le crois.

**M. Fee:** Sinon, j'aimerais qu'on nous l'indique aussi.

**Comm. Ingstrup:** Si ce n'est pas précisé, nous verrons ce que nous pouvons faire.

**M. Nunziata:** Je me tais. Je n'ai plus de questions.

**Le président:** Monsieur Nunziata, ne vous taisez jamais. Nous ne vous reconnâtrions plus.

**M. Nunziata:** Merci, monsieur le président. Vous étiez très bon à l'émission *Newsworld*.

**Comm. Ingstrup:** Si le détenu est relâché en semi-liberté après avoir purgé un sixième de sa peine ou n'importe quand après la date à laquelle il peut en faire la demande, il sera surveillé par nos surveillants normaux et sera habituellement placé dans une maison de transition. Si les circonstances sont plus exceptionnelles, on lui accordera la semi-liberté dans un de nos établissements de sécurité minimum si cela semble être la meilleure solution.

On nous demande souvent si nous avons suffisamment de maisons de transition. Nous avons environ 1,500 lits dans ces maisons, dont environ 325 appartiennent au SCC et environ 1,150 appartiennent à des organismes privés et bénévoles qui depuis plus de 40 ans aident le Service correctionnel du Canada à contrat.



[Texte]

If the person is not released on day parole, we will of course continue implementation of the case plan that I talked about earlier. That means we will be looking at getting the offender into programs we feel will reduce the risk he represents to community upon release.

• 1015

There again, Mr. Chairman, I believe we have made significant progress in the last while. Shortly after we started the mission exercise that I explained at earlier meetings, we also started to look at institutional and community programs. A task force was struck. It did make a number of recommendations as a kind of umbrella set of recommendations for what we should be doing in order to address the individual needs of individual offenders.

We are in the process of implementing the recommendations of that task force, and we have combined that lately with a systematic program planning project. That means we have asked wardens and district directors to identify the needs in their particular population out there at Cowansville, or Springhill, or any other institution, or in the parole offices, and therefore what are the programs that should be put in place?

If you use a business language, it means that our programs are going to be demand driven instead of being driven by the supply that might exist at the institutions. We believe that is not only in tune with our mission but also in tune with good financial management of the Correctional Service of Canada.

Just to give you a few examples of the kind of programs that are available and where we have made progress, the adult basic education program is a very successful program. We are now, on an annual basis, turning around anywhere between 1,000 and 1,200 inmates from being illiterate around the grade 5 level, functionally illiterate, to becoming literate at grade 8 or higher levels. Our ambition over the next couple of years is to increase the number from 1,000 to 1,200 per year—there is an enormous need in that area—and also to increase the level from the United Nations standard level for literacy, grade 8, up to grade 10.

We are looking at research in this area in order to see what is the relationship between literacy and law abiding behaviour in the community later on, but obviously it is a very complicated piece of research insofar as we are doing other things than just turning that single factor around.

Another area I would like to mention is a living skills program. One very important factor or element in that program is cognitive skills training, the basic idea being that many offenders can be taught to think in a different way. There is a very interesting report on that, and the pilot project we have gone through in a number of our institutions shows something that is very positive and has a long-term effect.

We are looking at a program within that living skills program package, a program called Living Without Violence. With the long sentences that we are administering, obviously we have a fairly large number of people who have committed

[Traduction]

Si la personne n'est pas remise en semi-liberté, nous continuerons évidemment à mettre en oeuvre le plan correctionnel dont je parlais tout à l'heure. Cela signifie que nous examinerons la possibilité de faire suivre au détenu les programmes qui, à notre avis, permettraient de réduire le risque qu'il représente pour la collectivité lorsqu'il sera relâché.

Là encore, je crois que nous avons fait de gros progrès ces derniers temps. Peu après avoir lancé l'exercice de mission que je vous ai expliqué à d'autres réunions, nous avons également commencé à examiner les programmes à mettre sur pied dans les établissements et dans la collectivité. Nous avons créé un comité d'étude qui a présenté un certain nombre de recommandations sur ce que nous devrions faire afin de répondre aux besoins particuliers des délinquants, cas par cas.

Nous sommes en train de mettre en oeuvre les recommandations de ce comité d'étude et nous avons récemment combiné cela à une planification systématique des programmes. C'est-à-dire que nous avons demandé aux directeurs de prisons et aux directeurs de district de définir les besoins de leur population particulière à Cowansville, Springhill ou ailleurs, de même que dans d'autres institutions et dans les bureaux de libération conditionnelle afin que nous sachions quels programmes mettre sur pied.

En langage d'entreprise, cela signifie que nos programmes seront maintenant fonction de la demande et non plus de l'offre que nous pourrions avoir dans nos établissements. Nous estimons que cela non seulement correspond mieux à notre mission mais aussi que cela relève d'une bonne gestion financière des services correctionnels du Canada.

Pour vous donner quelques exemples du genre de programmes dans lesquels nous avons obtenu des résultats, les cours élémentaires dispensés aux adultes sont une grosse réussite. Nous réussissons maintenant chaque année à donner à 1,000 à 1,200 détenus analphabètes un niveau de scolarité de cinquième année, voire de huitième ou même de niveau supérieur. Pour les deux prochaines années, notre ambition est d'augmenter encore ce nombre, car les besoins sont énormes dans ce domaine, et de faire passer le niveau de scolarité de la huitième année, qui est le niveau retenu par les Nations Unies pour l'alphabétisation, à la dixième année.

Nous examinons les recherches effectuées dans ce domaine afin de voir le lien qui existe entre l'alphabétisation et le comportement dans le respect des lois une fois revenu au sein de la collectivité. C'est évidemment une recherche assez complexe, en ce sens que nous ne limitons pas notre action à ce facteur.

J'aimerais aussi mentionner notre programme d'aptitude à la vie sociale. Un élément très important de ce programme touche les aptitudes cognitives, l'idée étant que l'on peut apprendre à beaucoup de délinquants à penser différemment. Il y a un rapport très intéressant à ce sujet et le projet pilote que nous avons mené dans un certain nombre de nos établissements montre quelque chose de très positif et a un effet à long terme.

Nous envisageons un programme dans ce contexte qui s'intitule «vivre sans violence». Étant donné la durée prolongée des peines que purgent nos détenus, il est évident que nous avons affaire à beaucoup de gens qui ont commis



[Text]

violence, with or without sexual offences involved, but who have basically been violent in their behaviour, and we are looking at ways of teaching them how to live without violence. We have also a part of that program that is called family life and parenting skills. Many of these people we have with us have committed violence in the family, towards their children or their spouses.

We are looking at another component that is called anger and emotion management. We are looking at ways of teaching them how to spend their leisure time more productively and without committing new offences. We are teaching them some community integration skills. We have great hopes in this package. We do not believe that we will ever be 100% successful, but we do have great hopes.

Sex offender treatment has been at the forefront, as you will know. We had a study done by our ministry which has different components, and we have now dealt with sex offender treatment programs, both in the institutions and in the community, and made significant progress.

• 1020

A task force has just reported to me on mentally ill offenders and their treatment. We have, I believe, 1,500 people with mental disorders in our institutions, so there is a vast need for a more systematic approach to dealing with those people.

I had an opportunity to mention native offenders last time. We have done a lot in that area. This fiscal year we have invested \$1.9 million in native offender programs, and there will be more resources next year. A vast majority of the 61 recommendations of the task force have been implemented.

Female offender programs have been developed. You will recall that the Solicitor General, my minister, announced on September 26, I believe it was, that the prison for women as we know it today will be closed within four years. Five institutions and what goes with that in terms of programs will be built within the next four years.

We have developed a program of intensive supervision in the community, with supervision standards for community residential centres. We have done what we can to increase our services and our control mechanisms within the community to make sure that once these people are released, they will be supervised as well as possible.

During this whole process we are required by Bill C-67 to go through the whole population and look at Criterion C for detention. That is of course a burden, but I think it is certainly something worth doing. Whether or not this person

[Translation]

des actes de violence, à caractère sexuel ou non, mais qui se sont en fait montrés violents dans leur comportement. Nous examinons comment leur apprendre à vivre sans violence. Nous avons également un programme d'apprentissage à la vie de famille et de parents. Beaucoup de nos détenus ont commis des actes de violence au sein de la famille, à l'endroit de leurs enfants ou de leur conjoint.

Nous examinons un autre élément qu'est la colère et le contrôle des émotions. Nous essayons de trouver des moyens de leur apprendre à utiliser leurs loisirs de façon plus productive et sans commettre de nouvelles infractions. Nous leur apprenons à s'intégrer à la collectivité. Nous fondons beaucoup d'espoir dans ce programme. Nous ne pensons pas que nous réussirons jamais à 100 pour 100, mais nous sommes très optimistes.

Comme vous le savez, le traitement des délinquants sexuels est une priorité. Notre ministère a effectué une étude qui comporte plusieurs éléments et nous avons examiné les programmes de traitement de délinquants sexuels, tant en établissement que dans la collectivité, ce qui nous a permis de réaliser des progrès très sensibles.

Un comité d'étude vient de me présenter un rapport sur les délinquants malades mentaux et sur la façon de les traiter. Je crois que nous avons 1500 personnes souffrant de troubles mentaux dans nos établissements si bien qu'il est très nécessaire d'adopter une méthode d'approche plus systématique dans ces cas-là.

J'ai parlé la dernière fois des délinquants autochtones. Nous avons beaucoup étudié la question. Pour le dernier exercice financier, nous avons investi 1,9 million de dollars dans les programmes destinés aux délinquants autochtones et nous y consacrerons encore davantage de ressources l'année prochaine. Une grande majorité des 61 recommandations du comité d'étude ont été mises en oeuvre.

Nous avons également mis sur pied des programmes destinés aux délinquantes. Vous vous souviendrez que mon ministre, le solliciteur général, a annoncé le 26 septembre, si je ne m'abuse, que la prison de femmes, telle que nous la connaissons aujourd'hui, sera fermée avant quatre ans. Cinq établissements avec tous les programmes et services que cela comporte seront ouverts dans les quatre prochaines années.

Nous avons mis sur pied un programme de surveillance intensive dans la collectivité, avec des normes de surveillance pour les centres résidentiels communautaires. Nous avons fait tout notre possible pour multiplier nos services et nos mécanismes de contrôle dans la collectivité afin de nous assurer que lorsque ces personnes seront relâchées, elles seront surveillées aussi bien que possible.

Durant tout ce processus, la Loi C-67 nous impose de considérer le critère C pour toute notre population et pour le maintien en incarcération. C'est évidemment très prenant mais je crois que cela vaut la peine. Que la personne réponde



[Texte]

was under Criteria A and B, is he at all likely to commit a serious offence as described in the detention provision? If he is, then he can be referred by me to the Parole Board within the last six months of the sentence. A certain number of people will be referred that way annually.

If we get new information, for instance certain new information about threats an inmate has extended to somebody in the community, or new behaviour at the institution, I can refer that case to the chairman of the Parole Board at any time up to the mandatory supervision date. It does happen that I get new information at the last minute and refer those cases.

No matter what, a review will have to take place before mandatory supervision at two-thirds of the sentence, and the Parole Board will have to decide whether they want to detain the person based on the explanation Mr. Gibson has given you last time. Again, if a person is released, we will do what we can to supervise him or her as well as possible, without being able to hope we will be 100% successful.

I think that is basically a quick overview of what is happening in the case management process, but I would be pleased to answer any more detailed questions about it, Mr. Chairman. Thank you.

**The Chairman:** Thank you very much Mr. Ingstrup. This overview of the sentence process you have given us is extremely useful in getting us to see the whole thing exactly. I am not going to impinge on Mr. Nunziata's time. I am sure he has some more questions.

**Mr. Nunziata:** I will try to be as brief as possible. I have quite a few questions and we only have him for 35 minutes. Maybe we would like to invite Mr. Ingstrup to come back, because I do not think 35 minutes will be enough time to try to understand. . .

**The Chairman:** We will take that under consideration. Just proceed with the question.

**Mr. Nunziata:** Getting back to day parole, we were assured in 1985 that the Correctional Service would have no difficulty whatsoever in putting together the necessary information to consider day parole. What you are telling us today, and correct me if I am wrong, is that you are having difficulties in putting together the necessary information in order for the National Parole Board to consider day parole. Is that correct?

• 1025

**Commr Ingstrup:** It is very important to understand that I am saying that we cannot in all cases. We do have difficulties in some cases. If we do not have enough information, it is not responsible to go to the National Parole Board. We have now increased the amount of information that we think is necessary for the Parole Board to make a decision.

[Traduction]

ou non aux critères A et B, il faut savoir s'il y a un risque qu'elle commette une infraction grave aux termes de la disposition sur le maintien en incarcération. Dans l'affirmative, je peux soumettre moi-même ce cas à la Commission des libérations conditionnelles dans les six derniers mois de la peine. Je lui soumetts de cette façon un certain nombre de cas semblables tous les ans.

Si nous obtenons des renseignements nouveaux, par exemple sur des menaces qu'aurait proférées un détenu à l'endroit de quelqu'un dans la collectivité, ou s'il a changé de comportement dans l'établissement, je peux soumettre le cas au président de la Commission des libérations conditionnelles à n'importe quel moment jusqu'à la date de surveillance obligatoire. Il arrive que j'obtienne des renseignements nouveaux à la dernière minute et que je décide de soumettre ces cas à la Commission.

Quoi qu'il en soit, un examen doit avoir lieu avant la surveillance obligatoire une fois purgés les deux tiers de la peine et la Commission des libérations conditionnelles doit décider si elle veut ou non maintenir l'intéressé en incarcération conformément à l'explication que vous a donnée M. Gibson la dernière fois. Là encore, si quelqu'un est relâché, nous ferons tout ce que nous pourrons pour le surveiller au mieux, sans pouvoir espérer réussir à 100 p. 100.

Je crois que vous avez là essentiellement un rapide aperçu de ce que comporte la gestion des cas mais je suis prêt à répondre à toutes autres questions que vous pourriez avoir. Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Ingstrup. Cet aperçu du déroulement de la peine nous a été extrêmement utile pour mieux comprendre l'ensemble. Je ne veux pas prendre sur le temps de M. Nunziata, je suis sûr qu'il a d'autres questions à vous poser.

**M. Nunziata:** J'essaierai d'être aussi bref que possible. J'ai pas mal de questions à poser en effet et nous ne disposons que de 35 minutes avec notre témoin. Peut-être que nous pourrions l'inviter à revenir car je ne crois pas que nous aurons suffisamment de temps pour parvenir à comprendre. . .

**Le président:** Nous y réfléchissons. Allez-y.

**M. Nunziata:** Pour revenir à la mise en semi-liberté, on nous a assuré en 1985 que le Service correctionnel n'aurait absolument aucun mal à préparer les dossiers nécessaires pour décider de l'octroi de cette semi-liberté. Vous nous dites aujourd'hui, et reprenez-moi si je me trompe, que vous rencontrez au contraire quelques difficultés dans la préparation des dossiers nécessaires à la Commission des libérations conditionnelles. Est-ce que je me trompe?

**Comm. Ingstrup:** Il importe de bien comprendre que ce n'est pas possible dans tous les cas. Il nous est parfois difficile d'obtenir ces documents. Si nous manquons de documentation, il n'est pas sérieux de renvoyer le dossier à la Commission nationale des libérations conditionnelles. Nous avons accru la documentation que nous estimons nécessaire de fournir à la Commission pour lui permettre de prendre une décision.



[Text]

But obviously, as our evaluation study showed, we cannot do that in all cases. Also, if you look at a person with a four-year sentence, the time to go through some of the programs I have mentioned is not very long. Two factors come into play here; namely, we have an increasing number of offenders who are in great need of treatment and it is not always possible to get them through—

**Mr. Nunziata:** You were talking about risk management, the safety of the public, etc. We are not dealing with a mutual fund portfolio when we talk about risk management; we are talking about potential victims out there.

My concern is that in some cases the necessary information is not put before the National Parole Board in order for the Parole Board adequately to assess the risk, and in other cases the inmate's position is being jeopardized, because he or she has a right under Bill C-67 for a review at one-sixth but that is not happening in every case.

So are you recommending to us today that we reconsider the provisions in Bill C-67 dealing with day parole? For example, would you rather that the eligibility date be changed from one-sixth to some other period of time that would give you more time to consider day parole? Or are you making any other recommendations that would permit your group to be in a position to provide good information to the National Parole Board?

**The Chairman:** Mr. Nunziata, this review we are doing deals only with the detention provisions; it does not deal with the day parole and the situations that go on at one-sixth of sentence.

**Mr. Nunziata:** Well, we are dealing with Bill C-67, are we not?

**The Chairman:** We are dealing with the detention provisions of Bill C-67.

**Mr. Nunziata:** Okay. As I said earlier, when we adopted Bill C-67, the detention provisions, we were told. . . The government was able to sell Bill C-67 to a lot of different groups and individuals because of the other side, the quid pro quo, and that was that we will accelerate day parole considerations. So I would like to know if it is working or not.

**Commr Ingstrup:** There were a number of questions in Mr. Nunziata's question. I think it is fair to say that if an inmate wants a one-sixth review, today he will get it. If the information we can provide to the National Parole Board is not adequate for the Parole Board to make its decision, then obviously the Parole Board will not make that decision and will ask for more information.

**Mr. Nunziata:** In how many cases does that happen?

[Translation]

De toute évidence, comme l'a indiqué notre étude d'évaluation il nous est impossible de le faire dans tous les cas. En outre, si l'on prend l'exemple d'une personne qui purge une peine de quatre ans, cela ne laisse pas beaucoup de temps pour participer à certains programmes dont je parlais. Deux facteurs entrent en ligne de compte; tout d'abord, un nombre croissant de détenus doivent absolument subir un traitement et il n'est pas toujours possible de les faire participer. . .

**M. Nunziata:** Vous avez parlé de la gestion des risques, de la sécurité du public etc. Lorsqu'on parle de gestion des risques, ce n'est pas de portefeuilles de caisse mutuelle qu'il s'agit; il y a ici d'éventuelles victimes en jeu.

Ce qui me préoccupe, c'est que dans certains cas la Commission nationale des libérations conditionnelles n'a pas en main tous les renseignements nécessaires pour bien évaluer le risque; dans d'autres cas, c'est le détenu qui est lésé car, en vertu de la loi C-67, il ou elle a droit à une révision de sa peine après en avoir purgé un sixième, mais cela ne se produit pas dans tous les cas.

Est-ce que vous nous recommandez aujourd'hui de réexaminer les dispositions de la loi C-67 concernant la semi-liberté? Par exemple, selon vous, vaudrait-il mieux changer la date d'admissibilité? Ainsi, au lieu d'être admissible à la semi-liberté après avoir purgé un sixième de sa peine, faudrait-il prévoir un autre délai qui vous laisse plus de temps? ou faites-vous d'autres recommandations susceptibles de vous permettre d'être en mesure de fournir des renseignements complets à la Commission nationale des libérations conditionnelles?

**Le président:** Monsieur Nunziata, l'examen que nous faisons ne porte que sur les dispositions relatives au maintien en incarcération; nous ne parlons pas de la semi-liberté ni de ce qui se passe lorsqu'un détenu a purgé un sixième de sa peine.

**M. Nunziata:** Nous examinons bien la loi C-67, n'est-ce pas?

**Le président:** Oui, mais uniquement les dispositions relatives au maintien en incarcération.

**M. Nunziata:** D'accord. Je le répète, lorsque nous avons adopté le projet de loi C-67, où se trouvent les dispositions relatives au maintien en incarcération, on nous a dit. . . Le gouvernement a réussi à faire accepter ce projet de loi à un grand nombre de groupes et de particuliers en raison du compromis qu'il offrait, à savoir qu'il permettrait d'accélérer l'étude des demandes de semi-liberté. Je voudrais savoir si le système fonctionne ou non.

**Comm. Ingstrup:** La question de M. Nunziata est en plusieurs volets. On peut dire en toute justice que si un détenu veut faire examiner son dossier après avoir purgé un sixième de sa peine, il peut le faire à l'heure actuelle. Si les renseignements que nous fournissons à la Commission nationale des libérations conditionnelles ne sont pas suffisants pour lui permettre de prendre sa décision, celle-ci ne prendra pas de décision et demandera un complément d'informations, cela va sans dire.

**M. Nunziata:** Combien de fois cela se produit-il?



[Texte]

**Commr Ingstrup:** I cannot tell you at this stage. I believe we have at least a reasonable breakdown in the evaluation report we sent to you, but I would be pleased to send you reference to that document too. I do not have all these one-sixth figures on my fingertips, but we do have—

**Mr. Nunziata:** Let me ask you this specific question: are you satisfied with that arbitrary number, one-sixth? I do not know where it came from. At some point in time, somebody either pulled it out of the air, or rolled the dice, or pulled that number out of a hat, and they said that inmates should be eligible for day parole after serving one-sixth. It does not make any sense to me, but do you support the one-sixth eligibility for day parole, or would you recommend or suggest that it be changed to one-third or some other point in time closer to warrant expiry?

• 1030

**Commr Ingstrup:** We have of course had some input into the two ministers' proposal in the consultation paper. In that consultation paper there is a proposal to change the eligibility date from one-sixth of the sentence to six months prior to the normal parole eligibility date. That means one-third minus six months. Obviously, some of the findings, including the difficulties identified in our evaluation report, have had a major impact on that. In the meantime, we are still trying to improve, and we are improving on the delivery of day parolees who are well prepared by one-sixth, but not everybody can meet that.

**Mr. Nunziata:** Just so I am clear, you are suggesting that inmates should become eligible for day parole six months before. . .

**Commr Ingstrup:** It is six months before parole eligibility date, one-third minus six months.

**The Chairman:** Mr. Nunziata, that is exactly what we recommended in the "Taking Responsibility" report, recommendation 49. There is a consultation paper out, and they say:

Therefore, the government proposes that day parole eligibility will in future be fixed at six months before the date of full parole eligibility.

As far as I can see, the line of questioning you are taking is academic; it is already being looked into.

**Mr. Nunziata:** No. That report is gathering dust now.

**The Chairman:** I do not believe it is gathering dust.

**Mr. Nunziata:** It has a lot of dust on it now. We have the opportunity now, as the justice committee, to get the ball rolling. We have some momentum here. Let us keep the thing going. Let us dust it off, get out the Pledge, get out the dust-buster and test our broom.

[Traduction]

**Comm. Ingstrup:** Je ne peux pas vous le dire. Il se trouve une ventilation assez précise dans le rapport d'évaluation que nous avons communiqué, mais je vous enverrai volontiers les extraits pertinents de ce document. Je ne connais pas par coeur toutes les données relatives aux détenus qui ont purgé un sixième de leur peine, mais nous possédons. . .

**M. Nunziata:** Je voudrais vous poser une question précise: êtes-vous satisfait de ce délai arbitraire fixé à un sixième de la peine? Je me demande comment ce délai a été établi. À un moment donné, quelqu'un l'a sans doute proposé au hasard, en déclarant que les détenus seraient admissibles à la semi-liberté après avoir purgé un sixième de leur peine. Cela me paraît absurde, mais appuyez-vous cette période d'admissibilité à la semi-liberté, ou recommandez-vous de la modifier, de façon à ce que la date d'admissibilité soit plus proche de la date d'expiration du mandat?

**Comm. Ingstrup:** Nous avons évidemment eu notre mot à dire dans la proposition formulée par les deux ministres dans le document de consultation. Dans ce document, il est proposé de modifier la date d'admissibilité à la semi-liberté: au lieu d'être au bout d'un sixième de la peine, celle-ci pourrait être accordée six mois avant la date normale d'admissibilité à la libération conditionnelle totale. Autrement dit, un tiers moins six mois. De toute évidence, certaines conclusions, et notamment les problèmes cernés dans notre rapport d'évaluation ont eu une importante incidence sur cette question. Dans l'intervalle, nous continuons d'essayer d'améliorer les choses, et nous faisons des progrès pour accorder la semi-liberté à des détenus qui sont prêts à être relâchés après avoir purgé un sixième de leur peine. Mais tout le monde ne répond pas à ce critère.

**M. Nunziata:** Pour que tout soit bien clair, vous dites que les détenus devraient être admissibles à la semi-liberté six mois avant. . .

**Comm. Ingstrup:** Six mois avant la date d'admissibilité à la libération conditionnelle, soit après avoir purgé un tiers de leur peine moins six mois.

**Le président:** Monsieur Nunziata, c'est exactement ce que nous avons recommandé dans le rapport «Des responsabilités à assumer»; il s'agit de la recommandation 49. Il y a un document de consultation dans lequel il est dit:

Le gouvernement propose donc, à l'avenir, de rendre un détenu admissible à la semi-liberté six mois avant sa date d'admissibilité à la libération conditionnelle totale.

D'après ce que je peux voir, votre série de questions est purement théorique puisque cette question est déjà réglée.

**M. Nunziata:** Non. On n'a pas donné suite à ce rapport.

**Le président:** Je ne suis pas de votre avis.

**M. Nunziata:** Il est recouvert de poussière. Nous avons aujourd'hui la possibilité, en tant que Comité de la justice, de faire quelque chose. Le coup d'envoi a été donné. Poursuivons nos efforts. Epoussettons tout cela, sortons nos chiffons et essayons de rendre tout cela bien clair.



[Text]

The commissioner is telling us there are very serious problems with the day parole system in the Correctional Service of Canada. If there were not, he would not be recommending a change to six months prior to eligibility for full parole. Is that correct or incorrect?

**Commr Ingstrup:** Mr. Nunziata, it is not our habit to wait until we see very serious problems before we suggest improvement, and we do see problems in one-sixth. I guess we will always see problems or opportunities for improvement in our system no matter what. We do believe the proposal that is now out for consultation is a proposal that is more realistic and will enable us to put more well prepared positive cases before the Parole Board, obviously.

**Mr. Blackburn (Brant):** Mr. Commissioner, I want to address some questions with respect to violent sexual offenders. First of all, do all violent sexual offenders receive treatment automatically once they are detained? Is it compulsory, in other words?

**Commr Ingstrup:** We cannot force people into treatment; that is not possible. We can explain to these people, and that is what we are doing early on in the process now, that unless they accept these particular treatment programs that are available in most of our regions and institutions, they will not be recommended not only for one-sixth release but for one-third or normal parole release either. That means they will have to spend up to two-thirds of their sentence, at least. When we get to that point, if they still have not been part of the treatment programs, they may get into the category of people who we will have to consider for detention. We have no problem telling people that we cannot force them, but unless they do it, it would be very difficult to recommend them for parole. They will have to serve their sentence.

**Mr. Blackburn:** We assume that managing risk is a good thing and on a gradual basis, as inmates progress and are gradually released into society, whether on day parole or full parole and so on. I suppose this is a rhetorical question, but what happens if the sexual offender refuses all treatment and sits out his full four, five or six years, whatever it is, and then is released into society without any supervision? I think this is what concerns a lot of people in the public.

[Translation]

Le commissaire nous dit que le système de la libération conditionnelle de jour appliqué par le Service correctionnel du Canada pose de graves problèmes. Si ce n'était pas le cas, il ne recommanderait pas de modifier la date d'admissibilité à la semi-liberté à six mois avant la date d'admissibilité à la libération conditionnelle totale. Ai-je raison ou tort?

**Comm. Ingstrup:** Monsieur Nunziata, nous n'avons pas pour habitude d'attendre que de très graves problèmes surgissent avant de proposer des améliorations et, à notre avis, le délai de un sixième pose des problèmes. Notre système est éminemment perfectible. Nous sommes convaincus que la proposition soumise à la consultation est plus réaliste et qu'elle nous permettra de soumettre à la Commission des libérations conditionnelles des candidats dont le cas a été mieux préparé.

**M. Blackburn (Brant):** Monsieur le commissaire, je voudrais poser des questions au sujet des délinquants sexuels violents. Tout d'abord, est-ce qu'ils reçoivent tous automatiquement un traitement lorsqu'ils sont incarcérés? Autrement dit, le traitement est-il obligatoire?

**Comm. Ingstrup:** Nous ne pouvons pas obliger les gens à recevoir un traitement, car c'est impossible. Nous pouvons leur expliquer, et c'est ce que nous faisons au tout début du processus, que s'ils refusent de participer à des programmes de traitement donnés dans la plupart des établissements carcéraux et des régions, nous ne recommanderons pas leur mise en liberté après avoir purgé un sixième de leur peine, mais simplement après en avoir purgé un tiers ou pas avant le délai normal d'admissibilité à la libération conditionnelle. Autrement dit, ils devront purger au moins deux tiers de leur peine. Si ces détenus n'ont toujours pas participé à des programmes de traitement après avoir purgé les deux tiers de leur peine, ils pourront tomber dans la catégorie des gens pour lesquels nous envisageons le maintien en incarcération. Il est facile de dire aux gens que nous ne pouvons pas les obliger mais que, s'ils n'y participent pas, il sera très difficile de recommander leur mise en libération conditionnelle. Ils devront purger toute leur peine.

**M. Blackburn:** Nous supposons que la gestion des risques est une bonne chose et que, peu à peu, les choses iront mieux et les détenus seront progressivement relâchés et réinsérés dans la société, qu'il s'agisse d'une libération conditionnelle totale, d'une semi-liberté ou autre. Je suppose que c'est une question théorique, mais que se passe-t-il si le délinquant factuel refuse tout traitement et est relâché au sein de la société, sans aucune surveillance, après avoir purgé toute sa peine, que ce soit quatre, cinq ou six ans? C'est ce qui préoccupe bien des Canadiens.

I just want to put one more question or subquestion. What percentage of that particular inmate population responds to treatment and goes through the process? What percentage are we releasing after the expiry of the warrant back into society without any treatment?

Je n'aurais qu'une seule autre question ou sous-question à poser. Quel pourcentage de ces détenus réagissent au traitement et le poursuivent jusqu'au bout? Quel pourcentage des détenus remettons-nous en liberté après que le mandat ait expiré sans qu'ils n'aient reçu aucun traitement?



[Texte]

**Commr Ingstrup:** As you can see from the figures Mr. Blackburn, it is a very small number. We are talking about less than 100 per year in the whole category of offenders out of about 13,000 of which 4,000 to 5,000 will be released on an annual basis. It is a relatively small number of people who will totally refuse to work with us.

There has historically been two factors that were very important here. One is that we were not always able to provide them with adequate programming, and I guess the definition of what an adequate program is changes every day as we get more knowledge about what could be done. The other thing was that for many, many years we had quite a bit of an inmate culture that went against participation in programs. It was not acceptable as an inmate to be part of a program.

That we see is changing these days and I think that is maybe one of the most encouraging things I have experienced as long as I have been Commissioner. Many, many offenders are standing up now. They are saying we do have a problem and we want something to be done about it.

Although the problem you are pointing to, Mr. Blackburn, is a very serious one when it happens, it is still in a small number of cases that we see it.

**Mr. Blackburn:** In your opinion, sir, are there any in that category, those who receive no treatment because they refuse it or do receive treatment but do not respond, being released back into society because the warrant has expired?

**Commr Ingstrup:** Sir, we have no other choice when the warrant has...there are cases where we can if a person is sufficiently sick—

**Mr. Blackburn:** Can you detain him beyond the expiry date?

**Commr Ingstrup:** We cannot detain him.

**Mr. Blackburn:** Can anybody?

**Commr Ingstrup:** There is a possibility of getting a Lieutenant Governor's warrant. That is the only way—

**Mr. Blackburn:** That is only for repeat offenders is it not?

**Commr Ingstrup:** It is only when they meet these criteria, obviously. I cannot tell you exactly what these criteria are, but we as the Correctional Service of Canada have no way of detaining a person.

**Mr. Blackburn:** The reason I am pursuing this line of questioning is because the medical community itself, as I understand it, is very deeply divided on whether or not there is in fact a treatment program for violent sexual offenders.

There may be some kind of medical program in the administration of drugs and so on that can reduce the chances of repeating the offence, but there is no guarantee the inmate once released is going to take his medication, and he cannot be forced to take it by law. I understand.

Secondly, there is a lot of confusion in this whole area of mental illness and psychiatry as to whether or not there are any treatment programs that work.

[Traduction]

**Comm. Ingstrup:** Comme vous pouvez le voir d'après les chiffres, monsieur Blackburn, leur nombre est très peu élevé. Le chiffre est moins de 200 par année sur environ 13,000 détenus dont 4,000 à 5,000 sont remis en liberté chaque année. Seul un tout petit nombre de détenus refusent catégoriquement de collaborer avec nous.

Deux facteurs ont toujours été très importants ici. Le premier est que nous n'avons pas toujours pu leur offrir des programmes adéquats, et je dois dire que la définition de ce qu'est un programme adéquat change tous les jours du fait que nous en apprenons toujours davantage sur ce qui pourrait être fait. L'autre facteur est que pendant de très nombreuses années, les détenus refusaient systématiquement de participer à des programmes. Ce n'était pas acceptable pour un détenu de le faire.

Les temps changent et je dirais qu'il s'agit peut-être de l'un des changements les plus encourageants qu'il m'ait été donné d'observer depuis que je suis commissaire. De très nombreux détenus sortent des rangs maintenant. Ils admettent qu'ils ont un problème et voudraient qu'on leur vienne en aide.

Le problème que vous soulevez, monsieur Blackburn, est très grave lorsqu'il survient. Mais il ne se produit que dans un petit nombre de cas.

**M. Blackburn:** Selon vous, monsieur, parmi les détenus qui ne reçoivent aucun traitement parce qu'ils n'en veulent pas ou qui se soumettent à un traitement, mais sans résultat, y en a-t-il qui sont remis en liberté parce que le mandat a expiré?

**Comm. Ingstrup:** Monsieur, nous n'avons aucun autre choix. Lorsque le mandat arrive à terme... Il y a des cas où nous pouvons si une personne est suffisamment malade...

**M. Blackburn:** Pouvez-vous alors la maintenir en incarcération au-delà de la date d'expiration?

**Comm. Ingstrup:** Non.

**M. Blackburn:** Quelqu'un le peut-il?

**Comm. Ingstrup:** Il est toujours possible d'obtenir un mandat du lieutenant-gouverneur. C'est la seule façon...

**M. Balckburn:** Mais seulement dans le cas de récidives, n'est-ce pas?

**Comm. Ingstrup:** Seulement lorsqu'ils satisfont à ces critères, évidemment. Je ne peux pas vous dire ce que sont exactement ces critères, mais le Service correctionnel du Canada ne peut en aucune façon maintenir une personne en incarcération.

**M. Blackburn:** Je vous pose toutes ces questions parce que les idées sont très partagées au sein de la profession médicale elle-même, si je comprends bien, quant à savoir s'il existe en fait un traitement pour les délinquants sexuels violents.

Il existe bien un programme médical dans le cadre duquel des médicaments peuvent être administrés qui réduisent les chances de récidive, mais rien ne garantit qu'une fois libéré le détenu prendra ses médicaments et, si je ne me trompe, la loi ne peut l'y forcer.

De plus, la confusion règne dans ce domaine de la maladie mentale et de la psychiatrie parce qu'on ne sait pas vraiment s'il existe des programmes de traitement efficaces.



[Text]

Do you have any comparative figures between those inmates who have been released under supervision of one kind or another, sexual offenders and the recidivism rate, and those who have been released after the expiry of the warrant without any treatment or little treatment.

**Commr Ingstrup:** Mr. Chairman, we do have some figures and they have been, I believe, published and hopefully shared with the committee when the Solicitor General released a report on sex offender treatment programs. There were a whole series of statistics in that. Whether they meet exactly your needs or answer your question, I cannot tell you off the top of your head.

I can say the following: we agree one specific program does not exist that can deal with all types of offenders. We know of no program anywhere in the world—and certainly we do not have one—that can guarantee 100% recovery. But we do know that a variety of programs, used in the right combination, can reduce the overall statistical probability or possibility of an offender re-offending as a sexual offender. That much we know. Actually, it is very interesting to see from the report I referred to that the impact on certain types of offenders can be quite significant.

• 1040

What we see in the newspapers and what we are concerned about is of course the cases in which treatment did not work and people do commit another offence, but it is important not to forget that a large number do go out and do not commit a new offence. And we are trying to increase our program.

**The Chairman:** Last year we had distributed to the members of the committee, when this was not your responsibility, a review of the sex offender treatment programs. With your permission, I would like to have the clerk forward a copy to your office and you can have a look at that review.

**Mr. Blackburn:** Thank you. I just have one quick more question. Is a federal penitentiary the best environment in which to treat a sexual offender today? I am looking at the issue from a medical point of view. I am not suggesting in this question that he be released into an ordinary hospital, but is a penitentiary the best environment?

**Commr Ingstrup:** I wish, Mr. Blackburn, that I could give you a meaningful answer. I am afraid I cannot. Obviously, a penitentiary is the best that we have at this point.

We are doing a couple of things. We do believe that for sexual offenders, particularly those with a combination of sexual offences and mental illness in their background, the more hospital-like setting is obviously more adequate. That much we believe.

We have two treatment centres that are completely devoted to that kind of treatment; one in Saskatoon and one in British Columbia. We are also building treatment centres into Kingston Penitentiary. The program is working and is being expanded.

[Translation]

Avez-vous des chiffres comparatifs au sujet des détenus qui sont soumis à une forme ou à une autre de supervision après avoir été relâchés, et de ceux qui ont été remis en liberté après l'expiration du mandat sans avoir reçu aucun traitement ou presque?

**Comm. Ingstrup:** Monsieur le président, nous avons certains chiffres qui ont été, je crois, publiés et dont votre comité a pris connaissance, je l'espère, lorsque le solliciteur général a publié un rapport sur les programmes de traitement à l'intention des délinquants sexuels. Il contenait toute une série de statistiques. Je ne pourrais cependant pas vous dire à brûle-pourpoint si elles vous seraient utiles ou si elles répondent à votre question.

Je peux vous dire une chose, toutefois: il n'existe aucun programme précis qui réponde aux besoins de tous les types de contrevenants. Il n'existe à notre connaissance aucun programme de ce genre au monde—et certainement pas au Canada—qui garantisse la guérison totale. Mais nous savons que divers programmes, utilisés à bon escient, peuvent réduire les probabilités ou possibilités de récidive chez les délinquants sexuels. De cela, nous sommes certains. En fait, le rapport dont je viens de vous parler indique qu'ils peuvent avoir un impact assez considérable sur certains types de contrevenants.

Ce dont nous entendons parler dans les journaux et ce qui nous inquiète, ce sont bien sûr les cas dans lesquels le traitement n'a rien donné et où il y a eu récidive, mais il est important de ne pas oublier que nombreux sont ceux qui sont remis en liberté et qui ne commettent aucune nouvelle infraction. Et nous cherchons à accroître la portée de notre programme.

**Le président:** L'année dernière, lorsque cette question ne relevait pas de votre compétence, un document sur les programmes de traitement à l'intention des délinquants sexuels a été remis aux membres du comité. Avec votre permission, je demanderai au greffier de vous en faire parvenir copie à votre bureau pour que vous puissiez l'examiner.

**M. Blackburn:** Merci. Il ne me reste qu'une toute petite question. Un pénitencier fédéral est-il le meilleur endroit où traiter un délinquant sexuel de nos jours? Je m'intéresse à la question d'un point de vue médical. Je ne veux pas dire par là qu'il devrait être traité dans un hôpital ordinaire, mais un pénitencier est-il l'endroit idéal?

**Comm. Ingstrup:** J'aimerais pouvoir vous donner une réponse satisfaisante, monsieur Blackburn, mais j'ai peur de ne pas pouvoir le faire. De toute évidence, le pénitencier est le meilleur établissement dont nous disposons pour l'instant.

Nous avons entrepris un certain nombre de projets. Nous croyons que pour les délinquants sexuels, surtout ceux qui sont des récidivistes et qui ont éprouvé par le passé des problèmes de santé mentale, un établissement du genre d'un hôpital est plus indiqué. Cela ne fait aucun doute pour nous.

Nous avons deux centres entièrement voués à ce genre de traitement. Un à Saskatoon et un autre en Colombie-britannique. Nous aménageons également des centres de traitement au pénitencier de Kingston. Le programme fonctionne et est appelé à prendre de l'expansion.



[Texte]

We are also doing the same thing under contract to the Institut Philippe Pinel in Montreal. That is a normal hospital, which we use under contract, and we are planning and in the process of implementing something similar in the Atlantic region. We also have programs in our ordinary institutions. We have just put in a 60-person-per-year treatment program in Warkworth Institution, here in Ontario. But there is no one program that will work for everybody and I do not think we will have 100% success with any program. We are just not there.

If I may just add, Mr. Chairman, although we would like to see even better results, it was encouraging for me to see that at a conference in the United States sometime ago some of the Americans were saying they thought the Correctional Service of Canada was very close to the cutting edge when it comes to correctional treatment of these people.

Now, we still do not have enough resources and it is not a question of money and people, but of getting people who are capable of doing this kind of treatment to work for us, either on contract or on staff.

**Mr. Atkinson (St. Catharines):** Mr. Ingstrup, in regard to the detention review, the statistics indicate that a third of the cases were referred by you and went through you, rather than going automatically through the system. You said that if you receive more information at the last minute you then refer the cases to the detention process. Perhaps you can tell us about this. How does this matter come to your attention? What factors are involved? Are you getting public pressure in some of these cases? What happens in order to get your third into the system?

**Commr Ingstrup:** If you look back at this overview, you would see that the first line says "Review re: Criteria A and B" then there is a long line and in the middle of that line are these words "monitor and assess cases regarding Criterion C". That is where those cases come from. They are cases for which Criteria A and B have been rejected at the outset. That means it was not a person who committed an offence under the schedule, and/or that person has not committed an offence that had caused death or serious harm. That person cannot be referred through the normal channels, but will have to be referred to me.

• 1045

If we are convinced, for other reasons in that person's past, that he is likely to commit another offence that will cause death or serious harm to somebody, no matter what his background is I can then refer that case to the National Parole Board. These cases come up through the system from the individual institutions. It is every case manager's duty to look after that on a continuous basis.

[Traduction]

Nous faisons les mêmes choses sous contrat à l'Institut Philippe Pinel de Montréal. C'est un hôpital ordinaire, que nous utilisons sous contrat, et nous nous proposons de mettre sous peu en oeuvre quelque chose d'analogue dans la région de l'Atlantique. Nous avons également des programmes dans nos établissements ordinaires. Nous venons de commencer à offrir un programme à l'intention de 60 personnes par année au Centre Warkworth, ici en Ontario. Il n'existe cependant pas de programmes qui fonctionnent pour tous et je ne pense pas que nous puissions nous attendre à un succès total dans le cas de quelque programme que ce soit. Nous n'en sommes pas encore là.

Si je peux me permettre d'ajouter, monsieur le président, même si nous aimerions obtenir de meilleurs résultats, il a été encourageant pour moi de constater, lors d'une conférence tenue aux Etats-Unis il y a quelque temps, que selon certains Américains le service correctionnel du Canada fait presque des merveilles pour ce qui est du traitement en établissement de ses détenus.

Nous n'avons pas encore suffisamment de ressources, mais il ne s'agit pas purement d'une question de ressources humaines et financières. Le problème consiste à persuader des gens qui sont capables d'offrir ce genre de traitement de travailler avec nous, soit à contrat, soit en permanence.

**M. Atkinson (St. Catharines):** Monsieur Ingstrup, pour ce qui est du maintien en incarcération, les statistiques indiquent qu'un tiers des cas ont été soumis par vous et vous sont passés entre les mains plutôt que de suivre automatiquement la filière. Vous avez dit que si vous receviez plus d'informations à la dernière minute, vous soumettiez alors les cas au processus de maintien en incarcération. Vous pourriez peut-être nous donner des précisions à ce sujet. Comment cette question est-elle portée à votre attention? Quels sont les facteurs en jeu? Le public exerce-t-il des pressions dans certains de ces cas? Que faites-vous pour que le tiers des cas en question entre dans le système?

**Comm. Ingstrup:** Si vous vous reportez à «l'aperçu du déroulement de la peine», vous verrez à la première ligne «Examen du cas—critères A & B»; il y a ensuite une longue ligne dans le milieu de laquelle on peut lire «Suivi/évaluation du cas—critère C». C'est de là que viennent ces cas. Ce sont des cas pour lesquels les critères A et B ont été rejetés dès le départ. Il s'agit donc de cas où une personne n'a pas commis d'infraction prévue à l'annexe ou n'a pas commis une infraction qui a causé une perte de vie ou un tort considérable. Le cas de cette personne ne peut être soumis par la filière habituelle; il doit m'être renvoyé.

Si nous sommes convaincus, d'après ses antécédents, que cette personne commettra vraisemblablement un autre délit qui causera une perte de vie ou un tort considérable à quelqu'un, peu importe son dossier, je peux alors soumettre son cas à la Commission nationale des libérations conditionnelles. Ces cas nous sont renvoyés par les divers établissements. C'est à chaque gestionnaire de cas qu'il revient de s'occuper de cela sur une base permanente.



[Text]

Sometimes some of that information will not come to our attention until the last minute. Somebody will give us information that we did not have previously, or the inmate is saying that once they get out at two-thirds they are going to do this and the other thing to a person. Then obviously we have a new situation and I can refer those cases, up to the very last minute, to the National Parole Board. They will also come from the individual institutions where the information is obtained.

There never been on me any kind of pressure, and I do not think any kind of political, community or any other kind of pressure exists in the system. I was chairman of the Parole Board at the outset when we had this new bill. Later I became Commissioner of Corrections, and in neither of those positions have I ever had any kind of pressure. But obviously if people have information they think I should know about in this particular respect, I get it, but I do not see that as pressure. I see that as making us more able to make a good decision.

**Mr. Atkinson:** How do these cases come to you in terms of how many a week, how many a month, and what is set aside to do it? Can you give us an idea how many of the cases that are referred to you do you actually refer on to the detention review process?

**Commr Ingstrup:** The number of cases that go through this particular process I believe is a little bit short of 100 a year. That is, of course, quite a few more than the Parole Board detains, but that is how it should be. We should put cases in front of the Parole Board where we believe they should be looking at them, not necessarily only the cases where we are absolutely sure they will detain the person. They will come to me through the normal channels, with all the information that a decision-maker needs to have in front of him or her in order to make a decision.

When it comes to Ottawa, I have some people in our offender programs sector who will go through this information to see if it makes sense to refer the case to the Parole Board. If it does, I will personally look at it, our lawyers will look at it, and when we have all that material it will go to the chairman of the Parole Board.

**Mr. Atkinson:** You are exercising some discretion at this point. You say you refer about 100 a year. How many would get referred to you through the system?

**Commr Ingstrup:** They will all get referred to me through the system one way or the other.

**Mr. Atkinson:** Do you exercise any discretion at this point?

**Commr Ingstrup:** Personally?

**Mr. Atkinson:** Yes.

[Translation]

Parfois, une partie de l'information ne nous parviendra qu'à la dernière minute. Quelqu'un nous transmettra des renseignements dont nous ne disposions pas auparavant ou le détenu dira que lorsqu'il sera libéré après avoir purgé les deux tiers de sa peine il fera ceci ou cela à quelqu'un. Nous nous trouvons alors dans une situation tout à fait nouvelle et je peux soumettre ces cas, jusqu'à la toute dernière minute, à la Commission nationale des libérations conditionnelles. Ils nous parviennent également des divers établissements où les renseignements sont obtenus.

Jamais aucune pression n'a été exercée sur moi et je ne pense pas que des pressions politiques, communautaires ou de nature autre soient exercées dans le système. J'étais président de la Commission nationale des libérations conditionnelles lorsque ce nouveau projet de loi a été proposé. Je suis par la suite devenu commissaire et jamais, dans l'un ou l'autre de ces postes, je n'ai subi de pressions. Évidemment, si des gens ont en main des renseignements qu'ils croient devoir me communiquer, ils me sont transmis, mais je ne considère pas cela comme des pressions. Cela nous aide tout simplement à prendre une décision éclairée.

**M. Atkinson:** Combien de ces cas vous sont renvoyés, disons chaque semaine ou chaque mois, et comment vous y prenez-vous pour qu'ils soient étudiés? Pourriez-vous nous donner une idée du nombre de cas qui vous sont soumis et que vous soumettez par la suite au processus d'examen du maintien en incarcération?

**Comm. Ingstrup:** Je dirais que le nombre de cas est légèrement inférieur à 100 par année. Bien sûr, ce chiffre est supérieur au nombre de détenus que la Commission des libérations conditionnelles maintient en incarcération, mais c'est ainsi que doivent être les choses. Nous lui soumettons tous les cas qu'elle devrait à notre avis examiner, pas seulement ceux dans lesquels nous sommes persuadés que la personne sera maintenue en incarcération. Ces cas me sont soumis par la filière habituelle, accompagnée de tous les renseignements dont doit disposer un décisionnaire pour prendre une décision.

Lorsque le dossier arrive à Ottawa, il est confié au secteur des programmes à l'intention des délinquants qui l'examine pour voir s'il y a lieu de le renvoyer à la Commission des libérations conditionnelles. Le cas échéant, je l'examine personnellement, nos avocats l'étudient et, lorsque nous disposons de tout le matériel voulu, il est soumis au président de la Commission des libérations conditionnelles.

**M. Atkinson:** La décision est donc laissée à votre discrétion. Vous dites renvoyer environ 100 cas par année. Combien vous en soumet-on?

**Comm. Ingstrup:** Ils me sont tous soumis d'une façon ou d'une autre.

**M. Atkinson:** Exercez-vous un pouvoir discrétionnaire à cette étape?

**Comm. Ingstrup:** Personnellement?

**M. Atkinson:** Oui.



[Texte]

**Commr Ingstrup:** The discretion I exercise is that I have to sign a document in order for those cases to go to my office to the chairman of the Parole Board, so I can decide whether I feel comfortable that a case should be referred or not referred. The discretion is really in many ways a negative discretion. I can decide not to refer a case.

I have done that on one or two occasions, but not more than that. The criteria, when it comes to those cases, are not all that difficult to administer.

**Mr. Atkinson:** So there are not that many you do not send on for the review.

**Commr Ingstrup:** No.

**Mr. Atkinson:** That is what I meant.

**Commr Ingstrup:** I recall one or two. There may a few more, but it is certainly the exception.

**Mr. Fee:** When we talked to Mr. Gibson we talked about the right of victims or of victims' families to be informed about what was going on. The implication we got from him is that if the families had requested information about parole hearings they would be informed. Routinely, they are not involved.

• 1050

Your case management workers prepare the cases presented to the Parole Board. Are they informed about any requests from families of victims to be informed and involved? Is there a regular contact between your case management workers and these people?

**Commr Ingstrup:** There is a very close collaboration between the Parole Board administrative staff at the regional level and our case management workers. If there is a request on the parole board's file, I am sure our people will know about that request. But we do not make any sort of active efforts to get the victims involved. Our views have been the same as the parole board's, that sometimes you create a lot of harm for victims by approaching them if it is at a time when they want to forget about these things. But if there is a victim impact statement, and the victim has said at the outset that he or she wants information, then we will of course be aware of it, because that statement will be on our file.

**Mr. Fee:** So as part of your file you would have, for instance, the victim impact statements that were made in court.

**Commr Ingstrup:** If it is available at all, we will have it. It is part of the package that we collect right at the outset.

**Mr. Fee:** If it is available, is there any reason why it would not be? It seems to me that should be a very important part of that file.

**Commr Ingstrup:** In most cases there is no victim impact statement. Victims do not always want to make a statement. Only if it is there can we get it. We do not ask for a subsequent victim's impact statement after the sentencing process.

**Mr. Fee:** So that is up to the prosecuting attorney or the victim to make sure that is available in part of the file.

[Traduction]

**Comm. Ingstrup:** Je dois signer un document pour que ces cas soient transmis par mon bureau au président de la Commission des libérations conditionnelles de sorte que je dois décider si un cas doit lui être soumis ou non. Oui, la décision est laissée à ma discrétion et je peux décider de ne pas renvoyer un cas.

Je l'ai fait à une ou deux reprises, mais pas plus souvent. Les critères, dans ces cas, ne sont pas difficiles à administrer.

**M. Atkinson:** Donc, le nombre de cas que vous jugez bon de ne pas soumettre à l'examen est très faible.

**Comm. Ingstrup:** C'est exact.

**M. Atkinson:** C'est ce que je voulais savoir.

**Comm. Ingstrup:** Je me souviens d'un cas ou de deux. Il y en a peut-être quelques autres, mais c'est certainement l'exception.

**M. Fee:** Nous nous sommes entretenus avec M. Gibson du droit des victimes ou des familles des victimes d'être informés de ce qui se passe. Il nous a donné à entendre que si les familles demandaient des renseignements au sujet des audiences concernant les libérations conditionnelles, elles les recevraient. Habituellement, elles ne participent pas au processus.

Vos responsables de la gestion des cas préparent les cas présentés à la Commission des libérations conditionnelles. Sont-ils mis au courant lorsque la famille d'une victime demande à être informée et à participer? Sont-ils régulièrement en contact avec ces gens?

**Comm. Ingstrup:** Le personnel administratif de la Commission des libérations conditionnelles au niveau régional et nos responsables de la gestion des cas travaillent en très étroite collaboration. Si une demande est portée au dossier de la Commission des libérations conditionnelles, je suis persuadé que nos employés en seront informés. Nous ne faisons cependant rien pour obtenir la participation des victimes. Nous sommes du même avis que la Commission des libérations conditionnelles. Vous faites parfois beaucoup de tort aux victimes en les sollicitant alors même qu'elles tiennent à oublier. Toutefois, si la victime a présenté un rapport et dit dès le départ qu'elle voulait être tenue au courant, nous le saurons parce que sa déclaration aura été versée à notre dossier.

**M. Fee:** Vous auriez donc dans vos dossiers, par exemple, le rapport de la victime présenté au tribunal.

**Comm. Ingstrup:** Oui, si pareil document existe. Il fait partie de la trousse que nous constituons dès le départ.

**M. Fee:** S'il existe, dites-vous, mais y a-t-il une raison pour laquelle ce ne serait pas le cas? Il me semble que ce devrait être un élément très important de ce dossier.

**Comm. Ingstrup:** Dans la plupart des cas, il n'y a pas de rapport de la victime. Les victimes n'en font pas toujours. Nous ne pouvons l'obtenir que s'il existe. Nous ne demandons pas à la victime de nous faire un rapport après que la sentence a été prononcée.

**M. Fee:** C'est donc à l'avocat de la poursuite ou à la victime qu'il revient de s'assurer que ce document fait partie de votre dossier.



[Text]

**Commr Ingstrup:** At the outset. But if they write to us later on, then of course we will include it.

**Mr. Fee:** Looking at the sentence process you gave us, let us suppose that somebody has been referred for detention. Do we still have this escorted day parole on humanitarian grounds for those people who are detained?

**Commr Ingstrup:** Yes, it is a possibility.

**Mr. Fee:** At the back of my mind there is a thought that you are going to be haunted by the Gingras case and the Weir report until such time as this committee sees the uncensored version. At least in my mind there are still several questions that float around until such time as we see it. That is still a very real concern of mine. You have said, several times, that you have made significant progress in protecting the safety of the public. But in the back of my mind I would still need to be convinced that there is not going to be another Daniel Gingras released somewhere in Canada on a humanitarian basis.

**Commr Ingstrup:** I am actually pleased that you raised the question of the Gingras report, because it gives me an opportunity to say that I have released everything I can under the laws of this country. I have even gone further than I had an obligation to do by using an provision in the Privacy Act that says that when the public interest is served by doing so, under exceptional circumstances I can go further and release more information. I did that in the Gingras case.

**Mr. Nunziata:** Whose privacy are we talking about, Gingras's or anyone else's?

**Commr Ingstrup:** We are talking about any individual—

**Mr. Nunziata:** But in this case.

**Commr Ingstrup:** There were a number of things; for example, the number of areas that were blacked out, so to speak, because of the privacy of a variety of people. Some of them were staff members, some of them were probably fellow inmates. I cannot tell you exactly what the reasons were in each individual case without having the report in front of me.

**Mr. Fee:** You say you released what you can. Who was it who decided what did not get released and had to be protected? Who blanked out all these areas in the report?

**Commr Ingstrup:** I can easily tell you how that works. We make suggestions as to—

**Mr. Fee:** "We" being the Correctional Service, your office.

**Commr Ingstrup:** My office. I have a division that looks at privacy and access to information. They go through these reports. They make suggestions as to what we can release, because our policy of being as open as we can often creates a problem of are we releasing too much—are we now in violation of the Privacy Act.

[Translation]

**Comm. Ingstrup:** Au départ, mais s'ils nous écrivent par la suite il va de soi que nous l'inclurons alors.

**M. Fee:** Reportons-nous à l'aperçu du déroulement de la peine que vous nous avez remis et supposons que le cas de quelqu'un ait été renvoyé en vue de son maintien en incarcération. Les détenus ont-ils toujours un droit à la libération conditionnelle de jour sous escorte pour des raisons humanitaires?

**Comm. Ingstrup:** Oui, c'est une possibilité.

**M. Fee:** Quelque chose me dit que vous serez hantés par l'affaire Gingras et le rapport Weir tant que ce comité n'aura pas obtenu de version non censurée. Du moins en ce qui me concerne plusieurs questions demeureront en suspens tant que n'aurons pas pu l'examiner. Cette question me préoccupe profondément. Vous avez dit, à plusieurs reprises, que vous aviez réalisé des progrès considérables pour ce qui est de protéger la sécurité du public. Mais, au fond de moi-même, j'aimerais être convaincu qu'un autre Daniel Gingras ne sera pas remis en liberté quelque part au Canada pour des raisons humanitaires.

**Comm. Ingstrup:** Je suis en fait heureux que vous souleviez la question du rapport Gingras parce que cela me donne l'occasion de dire que j'ai rendu public tout ce que les lois du pays me permettaient de publier. Je suis même allé plus loin que je n'y étais tenu en évoquant une disposition de la Loi sur la protection des renseignements personnels selon laquelle, dans l'intérêt public, sous réserve de circonstances exceptionnelles, je peux divulguer plus de renseignements. Je l'ai fait dans l'affaire Gingras.

**M. Nunziata:** De la protection de quels renseignements privés parlons-nous, ceux concernant Gingras ou quelqu'un d'autre?

**Comm. Ingstrup:** De toute personne. . .

**M. Nunziata:** Mais dans ce cas.

**Comm. Ingstrup:** Il y avait un certain nombre de choses: par exemple, le nombre de passages supprimés en quelque sorte en raison de la vie privée de diverses personnes. Certaines d'entre elles étaient des membres du personnel, d'autres, des détenus probablement. Je ne pourrais pas vous donner exactement les raisons dans chaque cas sans avoir le rapport sous les yeux.

**M. Fee:** Vous avez dit avoir rendu public tout ce qu'il vous était possible de rendre public. A qui revenait-il de juger de ce qui ne pouvait être publié et devait être protégé? Qui a rayé tous ces passages du rapport?

**Comm. Ingstrup:** Je peux facilement vous dire comment cela fonctionne. Nous faisons des suggestions quant à. . .

**M. Fee:** «Nous», c'est-à-dire le Service correctionnel, votre bureau.

**Comm. Ingstrup:** Mon bureau. J'ai une division qui s'occupe de la vie privée et de l'accès à l'information. Elle examine ces rapports. Elle fait des suggestions quant à ce que nous pouvons rendre public parce que le fait de vouloir être le plus ouvert possible nous amène souvent à nous demander si nous ne divulguons pas trop de renseignements et si nous ne violons pas la Loi sur la protection des renseignements personnels.



[Texte]

In these particular cases, where it is particularly important that we inform as much as we can, we will in advance of the release consult with the Privacy Commissioner in order to make sure we do not get criticized for going too far. That is exactly what we did. I believe that the Privacy Commission has sent a letter to this committee explaining in the Gingras case that we went pretty far in releasing information. So I want to assure you that when certain things are blacked out it is not because we want to hide anything, it is because it is required by the laws of the land and we consult with Parliament's controller of those areas before we do it.

• 1055

**Mr. Fee:** The thing that bothers me is still that as a member of the justice committee of this Parliament we have not been privileged to look at the uncensored report. There are members of the media and all kinds of people that have seen it and that bothers me.

**Mr. Nunziata:** Mr. Chairman, on a point of order, let the record show that Her Majesty's Loyal and Official Opposition is pushing for a full public inquiry with the Conservative members of this committee who endorse the Wier process. This is the result of the private, behind-the-scenes type of investigation, a report that is half blacked out.

I hope that all of the members on the Conservative side will support a move by the Official Opposition to subpoena the production or to require the production of that particular report, and that is what we are trying to do.

**Mr. Fee:** Mr. Nunziata is trying for some points here, but I believe that a request to see this uncensored report has been made by members on both sides of this table. I do not think that anybody should be going for partisan advantage; this is something that we all should be saying.

**Mr. Nunziata:** But we have the authority as a committee to require the production of that report. Will the Conservative members support that?

**The Chairman:** Gentlemen, there is no motion.

**Mr. Domm (Peterborough):** We have the authority, Mr. Chairman, to ask for the production of the report.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Domm:** If you would be kind enough, Mr. Nunziata, to read the *Minutes of Proceedings and Evidence* of June 8, 1989, you will see that every Conservative member on this committee has requested the report.

The Privacy Act is not something peculiar and designated as a responsibility to the support of this committee, it is a responsibility to support whoever has it in the public arena. If we need to we should deal with the act. If we need to see the literature, then all we have to do is refer to the minutes of our committee. We are unanimous in wanting to see that report in its entirety. Do not try and leave the impression that you are the angels over there on the side of the people.

[Traduction]

Dans ces cas particuliers, lorsqu'il est particulièrement important que nous diffusions le plus de renseignements possibles nous consulterons à l'avance le Commissaire à la protection de la vie privée pour être certains de ne pas être critiqués pour être allés si loin. C'est exactement ce que nous avons fait. Je crois que le bureau du Commissaire à la protection de la vie privée a écrit à ce comité pour lui expliquer que dans l'affaire Gingras nous avons transmis énormément d'informations. Je tiens donc à vous assurer que lorsque certains passages sont supprimés, ce n'est pas parce que nous avons quoi que ce soit à cacher, mais bien parce que nous sommes tenus de le faire par la loi; avant de faire quoi que ce soit, nous consultons le contrôleur du Parlement.

**M. Fee:** Ce qui me préoccupe en tant que membre du Comité de la justice, c'est le fait que nous n'avons pas encore eu l'occasion de pouvoir examiner une version non censurée du rapport. Des journalistes et qui sait encore ont eu cette occasion et cela me dérange.

**M. Nunziata:** Monsieur le président, je tiens à invoquer le Règlement et à dire, aux fins du compte rendu, que l'Opposition loyale et officielle de sa Majesté voudrait, avec les membres conservateurs de ce comité qui souscrivent au processus Wier, une pleine enquête publique. Car nous voyons ici le résultat d'une enquête privée, menée en secret, un rapport dont la moitié a été supprimée.

J'ose espérer que tous les députés conservateurs appuieront la proposition de l'Opposition officielle d'exiger la production de ce rapport particulier, et c'est ce que nous essayons de faire.

**M. Fee:** M. Nunziata souligne ici le Règlement, mais je pense qu'une demande en ce sens a déjà été faite par des membres des deux côtés de cette table. Il ne devrait pas être question ici de partisanerie; c'est quelque chose que nous devrions tous dire.

**M. Nunziata:** Mais nous avons le pouvoir, en tant que comité, d'exiger la production de ce rapport. Les Conservateurs appuieront-ils cette proposition?

**Le président:** Messieurs, il n'y a pas de motion.

**M. Domm (Peterborough):** Nous avons le pouvoir, monsieur le président, de demander la production du rapport.

**Le président:** Oui.

**M. Domm:** Si vous vouliez avoir l'obligeance, monsieur Nunziata, de bien vouloir lire les *procès-verbaux et témoignages* du 8 juin 1989, vous verriez que chaque député conservateur de ce comité a demandé le rapport.

La Loi sur la protection des renseignements personnels n'est pas exclusivement au service de ce comité; elle est au service de tous et chacun dans l'arène publique. S'il le faut, nous aborderons la loi. Reportons-nous tout simplement au compte rendu des délibérations de notre comité. Nous voulons tous pouvoir consulter ce rapport en entier. N'essayez pas de nous donner l'impression que vous êtes tous des anges de l'autre côté de la table.



[Text]

**Mr. Nunziata:** But let me say this. With respect to the Weir report, I do not accept that the Commissioner is hamstrung by the Privacy Act. I think the Commissioner and the government or whoever is hiding this report is using the Privacy Act in order to cover up. If we are interested in getting to the truth of this, let us start challenging the Solicitor General, the Commissioner who is before us, and anyone else who is denying this committee the information we want.

**Commr Ingstrup:** Mr. Chairman, I should answer the second part of Mr. Fee's question about a lot of people being released on escorted temporary absences who go out and commit offences. I would like to give you the figures for last year. Including hospital-escorted and temporary absences to courts, which are a majority of them, we had 44,495. Of those 27 were not completed successfully. That is a success rate of 99.93% and a failure rate of 0.07%.

We are still trying to improve that number, and every time something goes wrong we make a major inquiry internally and we try to find out how we can further improve. But these are the numbers that we are talking about. Of course, sometimes behind the 27 is a tragedy—fortunately not often, but it happens.

**Mr. Fee:** Were any of those 27 last year involved in a violent crime?

**Commr Ingstrup:** I can not tell you. My figures are saying they were not completed successfully, and that basically means that either the person has run away from the guards or has committed an offence while under escort. We will be able to give you those figures. No, not all of them have been out and have committed a violent offence.

• 1100

**Mr. Lee (Scarborough—Rouge River):** I have something that needs to be said right now. I want to state two things.

The absence of out-of-order interventions by some members around the table here should not be taken as a lack of interest in the issue surrounding the Weir report and the Privacy Act. Second, we are clearly not able to dispose of all of the issues that we would like to take up with Mr. Ingstrup here today. Can the chairman tell me when we have to leave the room or when we want to adjourn?

**The Chairman:** The meeting should be over at 11 a.m.

**Mr. Lee:** That is right. In that case, I do not have an issue that could not be dealt with at a further meeting with Mr. Ingstrup on the same issue.

**The Chairman:** I think it has been suggested by members of the committee that both Mr. Gibson and Mr. Ingstrup possibly want to appear for some time and possibly what we might suggest is that we have one meeting having both of

[Translation]

**M. Nunziata:** Laissez-moi vous dire ceci. En ce qui concerne le rapport Weir, je ne crois pas que le Commissaire ait les mains liées par la Loi sur la protection des renseignements personnels. Je pense que le commissaire et le gouvernement ou qui que soit d'autre cache ce rapport se sert de cette loi pour masquer la vérité. Si nous voulons finir par la connaître, adressons-nous au solliciteur général, au commissaire qui est devant nous et à quiconque refuse à ce comité l'information qu'il souhaite obtenir.

**Comm. Ingstrup:** Monsieur le président, j'aimerais répondre à la deuxième partie de la question de M. Fee au sujet du nombre de gens libérés temporairement sous escorte qui commettent des infractions. J'aimerais vous donner les chiffres pour l'an dernier. Si l'on compte les visites escortées à l'hôpital et au tribunal, qui représentent la majorité des absences, le chiffre a été de 44,495. Seulement 27 détenus se sont dérobés. Cela donne un taux de réussite de 99,93 p. 100 et un taux d'échec, de 0,07 p. 100.

Nous n'en continuons pas à chercher de réduire ce nombre et, chaque fois que quelque chose tourne mal, nous procédons à une importante enquête interne pour essayer de savoir quelles améliorations pourraient être apportées. Mais ce sont là les chiffres réels. Bien sûr, il se produit parfois une tragédie—heureusement pas souvent, mais cela arrive.

**M. Fee:** L'un quelconque de ces 27 détenus a-t-il commis l'année dernière un crime violent?

**Comm. Ingstrup:** Je ne peux pas répondre à cette question. Mes chiffres disent que toutes ces libérations n'ont pas eu un résultat heureux, ce qui revient à dire que le détenu a échappé à ses gardes ou qu'il a commis une infraction alors qu'il était sous escorte. Nous pourrions un jour vous donner ces chiffres. Non, tous n'ont pas commis un crime violent.

**M. Lee (Scarborough—Rouge River):** J'aurais quelque chose à dire sur-le-champ. Je tiens à préciser deux choses.

L'absence d'intervention hors contexte de la part de certains membres du comité ici présents ne devrait pas être interprétée comme un manque d'intérêt pour la question entourant le rapport Weir et la Loi sur la protection des renseignements personnels. Je tiens aussi à dire qu'il nous est de toute évidence impossible d'aborder toutes les questions dont nous aimerions que M. Ingstrup nous entretienne aujourd'hui. Le président peut-il nous dire quand nous devons quitter la pièce ou à quelle heure nous voulons lever la séance?

**Le président:** La réunion devrait être terminée à 11 heures.

**M. Lee:** C'est exact. Dans ce cas, je n'ai à soulever aucune question qui ne pourrait être abordée à une réunion ultérieure avec M. Ingstrup sur le même sujet.

**Le président:** Je pense que certains membres du comité ont donné à entendre que MM. Gibson et Ingstrup voudraient peut-être passer un assez long moment avec nous. Nous pourrions peut-être alors tenir une réunion où nous les



[Texte]

them here, giving half of the time to each one, or having both at the table. But the steering committee at its this meeting next week could look into that, and I believe the commissioner is more than agreeable. We are organizing seven to eight more meetings on this.

**Mr. Nunziata:** Are we meeting with any inmate groups?

**The Chairman:** Not that I know of. Not this time.

**Mr. Nunziata:** I think it is important that we do.

**The Chairman:** That is something that maybe we can bring up at the steering committee meeting next week. That would mean travel on our part, I am sure.

**Mr. Nunziata:** No, bring them here.

**Mr. Blackburn:** Under mandatory supervision!

**Mr. Nunziata:** We will put them up at the Chateau Laurier.

**The Chairman:** All right. I would like to recommend that this document, this overview of census process be appended to today's *Minutes of Proceedings and Evidence*.

The next meeting will be Tuesday morning when there will be consideration of a draft report on judges' salaries. It will be a very, very important meeting.

If there is no further business, I declare the meeting adjourned.

[Traduction]

rencontrerions tous les deux, soit qu'ils disposent chacun de la moitié du temps alloué, soit qu'ils prennent tous deux place à la table. Quoi qu'il en soit, le comité de direction examinera la question à sa réunion de la semaine prochaine et je crois savoir que le commissaire se ferait un plaisir de nous rencontrer de nouveau. Nous prévoyons d'organiser sept ou huit autres séances sur la question.

**M. Nunziata:** Allons-nous rencontrer des détenus?

**Le président:** Pas à ce que je sache. Pas cette fois-ci.

**M. Nunziata:** Je pense qu'il serait important que nous le fassions.

**Le président:** C'est un point qui pourra peut-être être abordé à la réunion de la semaine prochaine du comité de direction. Cela nous obligerait sûrement à nous déplacer.

**M. Nunziata:** Non, nous pourrions les faire venir ici.

**M. Blackburn:** Sous surveillance obligatoire!

**M. Nunziata:** Nous les logerons au Château Laurier.

**Le président:** Parfait. J'aimerais recommander que ce document, Déroulement de la peine—un aperçu, soit annexé aux *Procès-verbaux et Témoignages* de la séance d'aujourd'hui.

La prochaine réunion aura lieu mardi matin et nous examinerons alors un projet de rapport sur les honoraires des juges. Ce sera une réunion très très importante.

S'il n'y a pas d'autres questions, je déclare la séance levée.

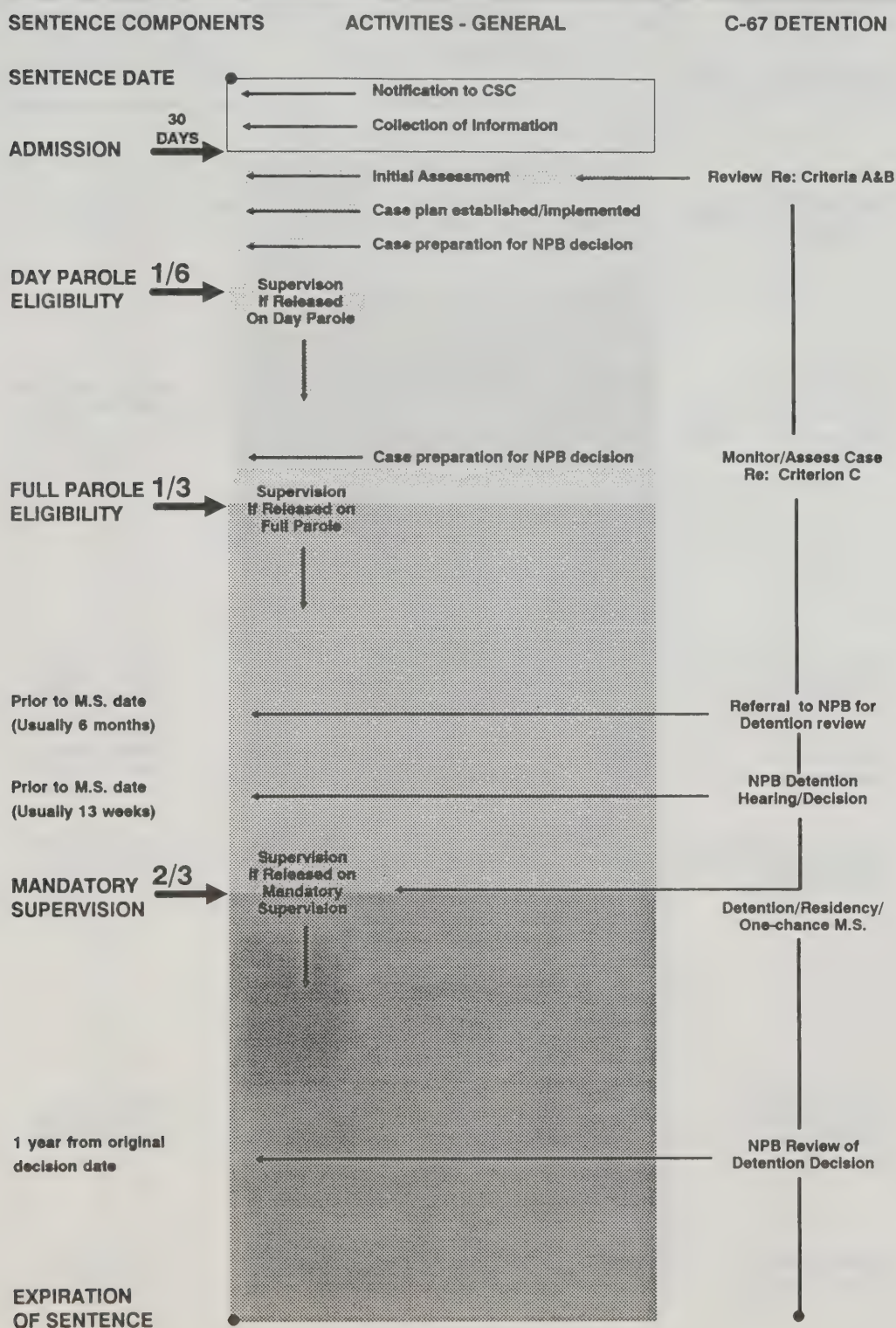






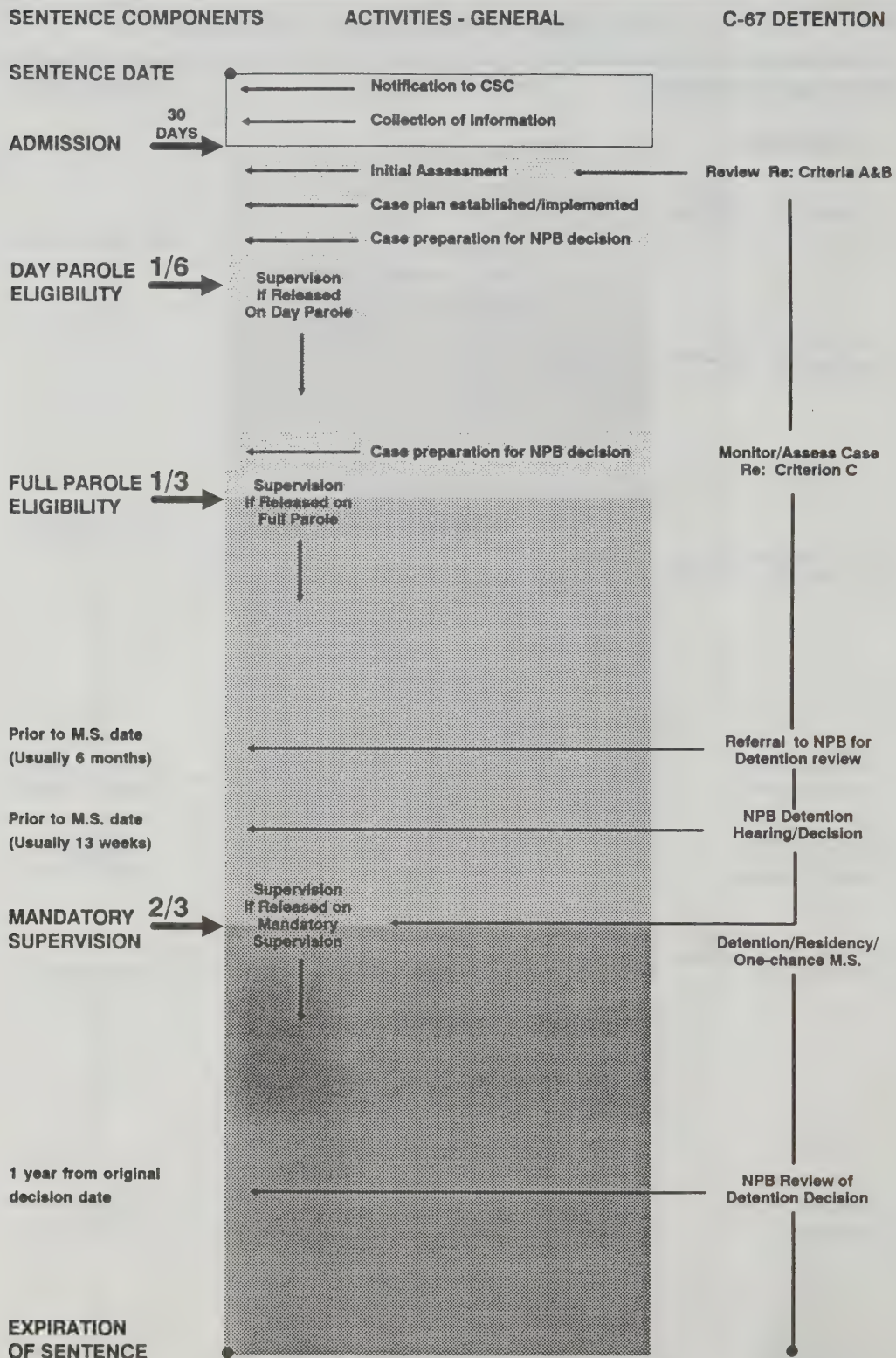
## APPENDIX "JUST-2"

## OVERVIEW OF SENTENCE PROCESS



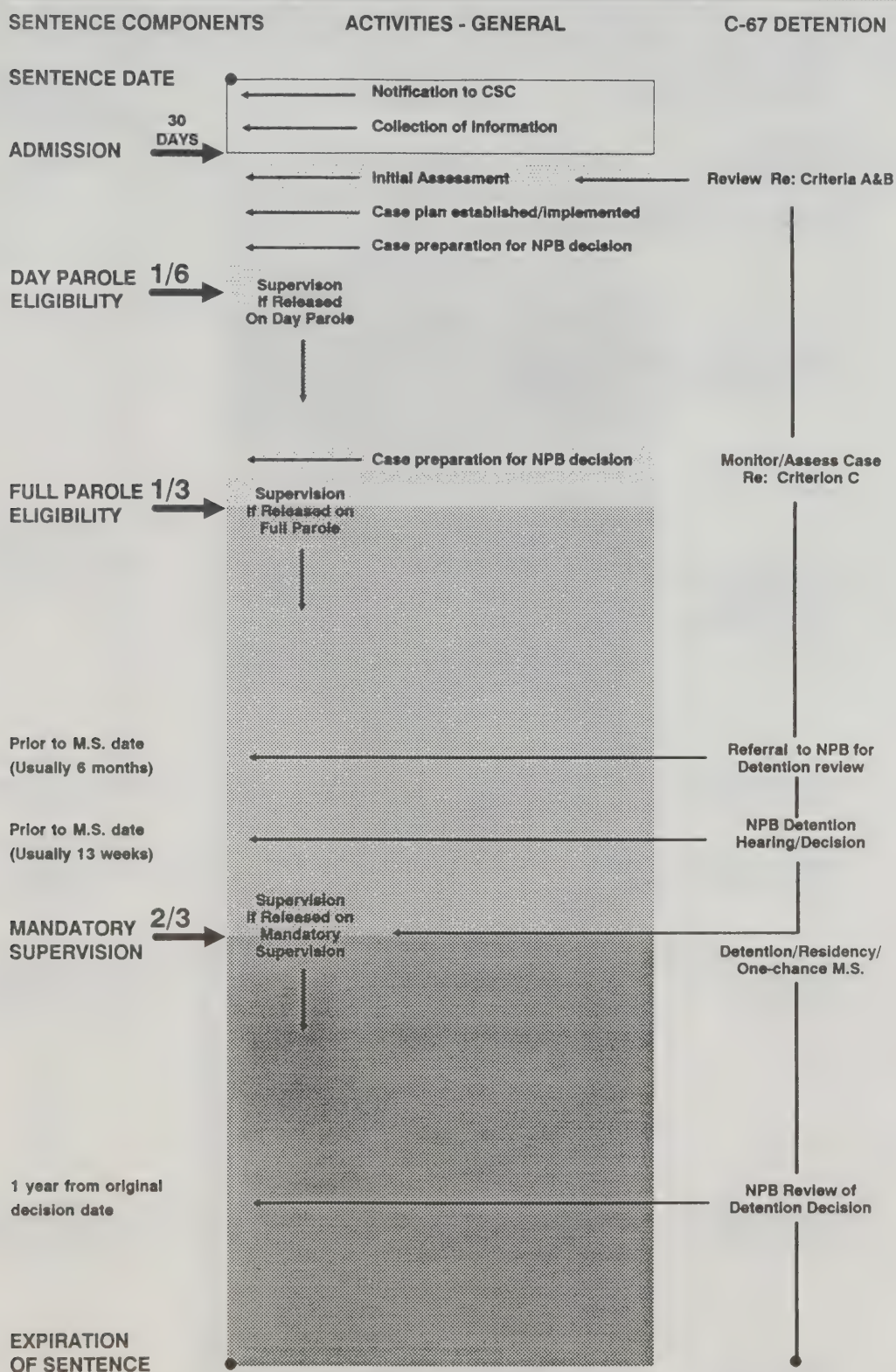


## OVERVIEW OF SENTENCE PROCESS





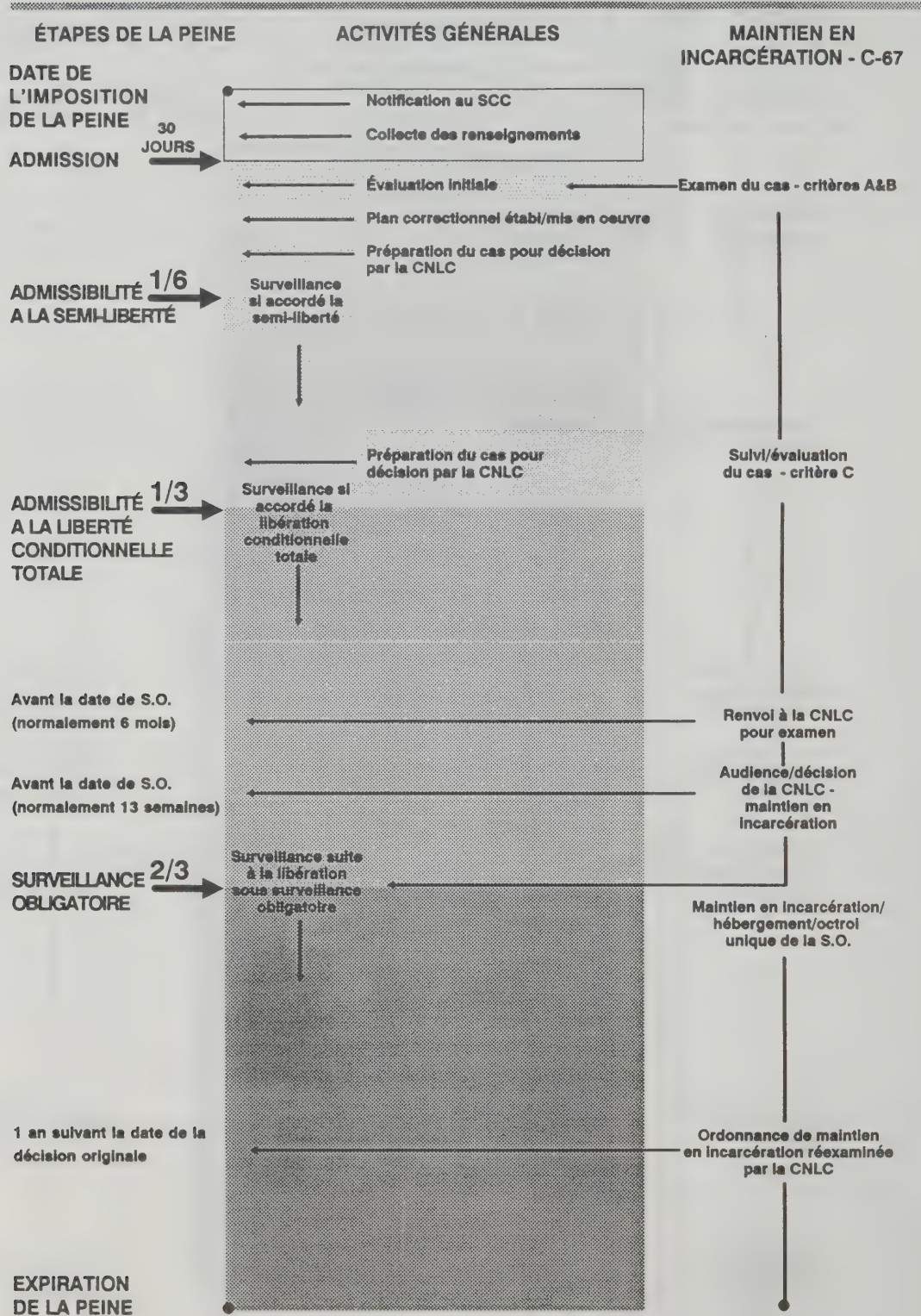
## OVERVIEW OF SENTENCE PROCESS





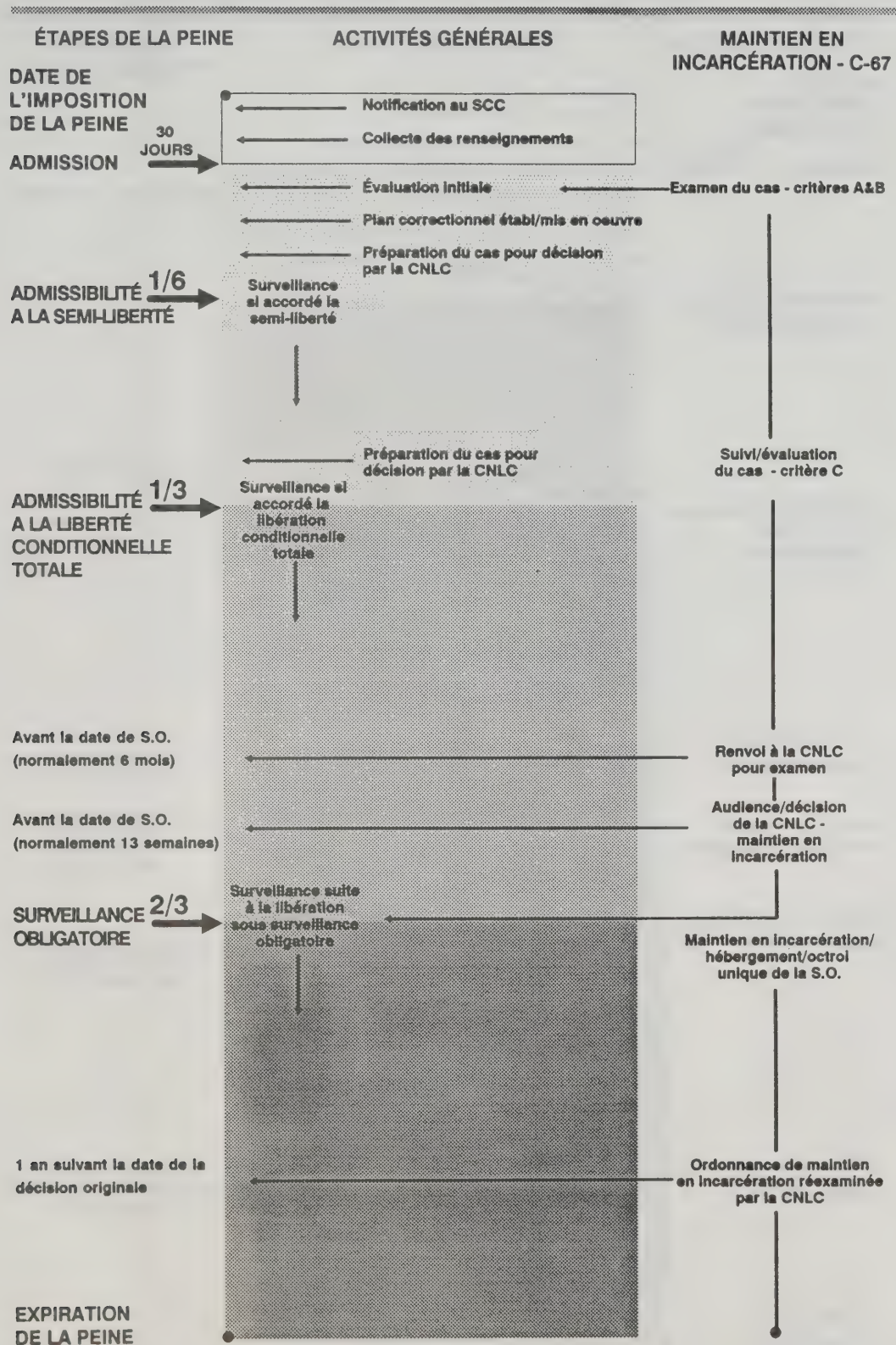
## APPENDICE «JUST-2»

## DÉROULEMENT DE LA PEINE - UN APERÇU



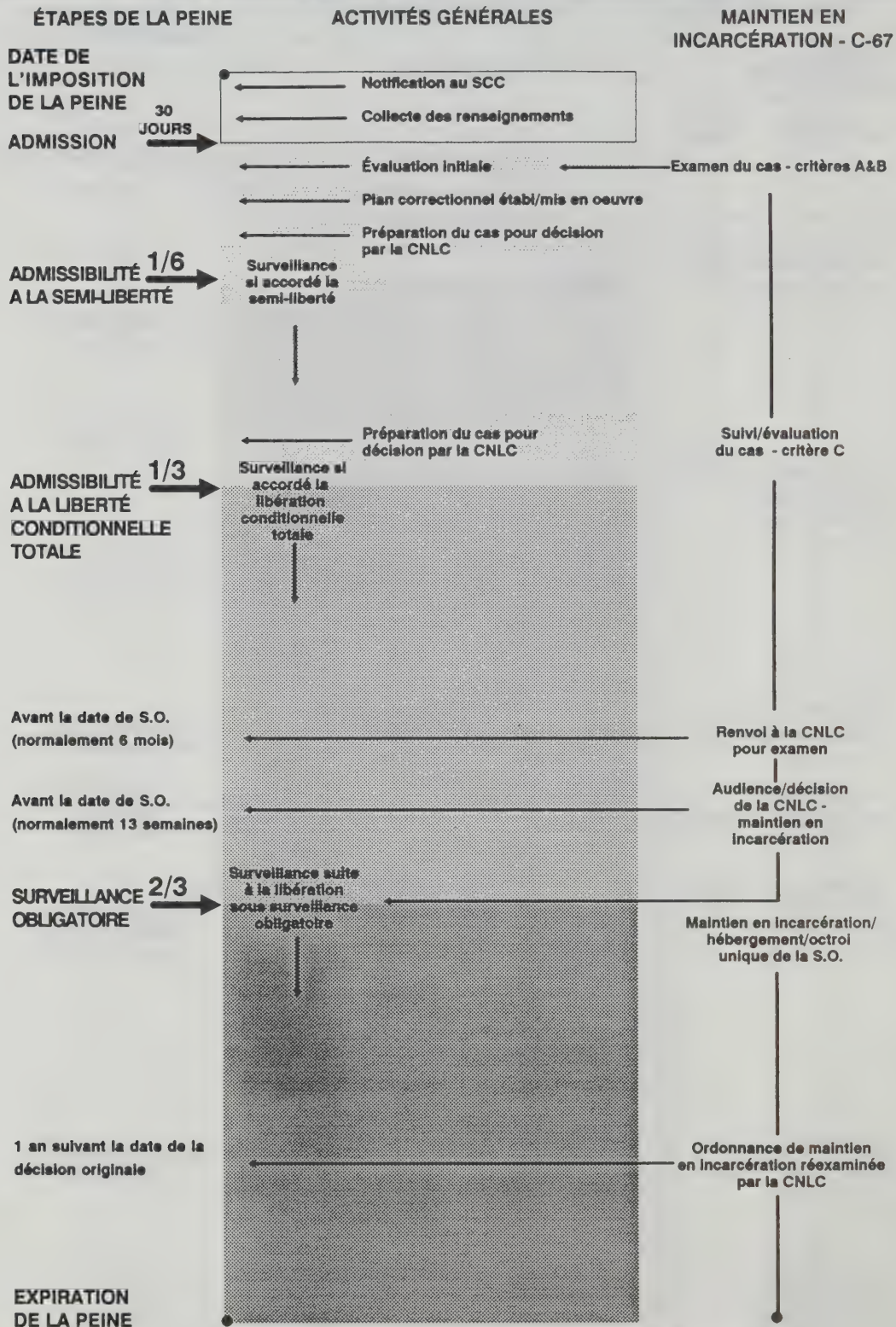


## DÉROULEMENT DE LA PEINE - UN APERÇU





## DÉROULEMENT DE LA PEINE - UN APERÇU















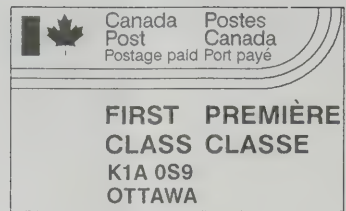












*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

WITNESS

*From the Correctional Service of Canada:*

Ole Ingstrup, Commissioner.

TÉMOIN

*Du Service correctionnel du Canada:*

Ole Ingstrup, commissaire.



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 51

Tuesday, November 6, 1990

Chairman: Robert Horner

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 51

Le mardi 6 novembre 1990

Président: Robert Horner

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la*

## Justice and the Solicitor General

## Justice et du Solliciteur général

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 32(5), Report and Recommendations of the 1989 Commission on Judges Salaries and Benefits

INCLUDING:

THE FIFTH REPORT TO THE HOUSE

CONCERNANT:

Conformément à l'article 32(5) du Règlement, rapport et recommandations de la Commission de 1989 sur le traitement et les avantages des juges

Y COMPRIS:

LE CINQUIÈME RAPPORT À LA CHAMBRE



Second Session of the Thirty-fourth Parliament,  
1989-90

Deuxième session de la trente-quatrième législature,  
1989-1990



STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND  
THE SOLICITOR GENERAL

*Chairman:* Robert Horner

*Vice-Chairman:* Wilton Littlechild  
(Solicitor General)

Members

Ken Atkinson  
Gabrielle Bertrand  
John Brewin  
Bill Domm  
Douglas Fee  
François Gérin  
Carole Jacques  
Robert Kaplan  
Derek Lee  
John Nunziata  
George Rideout  
Svend Robinson—(14)

(Quorum 8)

Richard Dupuis

*Clerk of the Committee*

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET  
DU SOLICITEUR GÉNÉRAL

*Président:* Robert Horner

*Vice-président:* Wilton Littlechild  
(Solliciteur général)

Membres

Ken Atkinson  
Gabrielle Bertrand  
John Brewin  
Bill Domm  
Douglas Fee  
François Gérin  
Carole Jacques  
Robert Kaplan  
Derek Lee  
John Nunziata  
George Rideout  
Svend Robinson—(14)

(Quorum 8)

*Le greffier du Comité*

Richard Dupuis



**REPORT TO THE HOUSE**

Wednesday, November 7, 1990

The Standing Committee on Justice and the Solicitor General has the honour to present its

**FIFTH REPORT**

In accordance to Standing Order 32(5), your Committee has considered the Report and Recommendations of the 1989 Commission on Judges' Salaries and Benefits.

Your Committee adopted the following Report which reads as follows:

**REPORT ON THE RECOMMENDATIONS OF THE 1989 COMMISSION ON JUDGES' SALARIES AND BENEFITS****INTRODUCTION**

The Minister of Justice on 16 March 1990 tabled in the House of Commons the Report and Recommendations of the 1989 Commission on Judges' Salaries and Benefits. This Report was, pursuant to Standing Order 32(5), deemed permanently referred to this Committee. The 1989 Commission Report was considered, as were the written submissions made to it. The Committee heard testimony from E. Jacques Courtois, Q. C., Chairman of the 1989 Commission, the Joint Committee on Judicial Benefits of the Conference of Chief Justices and the Canadian Judges Conference, the Canadian Bar Association Standing Committee on Pensions for Judges' Spouses and Judges' Salaries, and the Chief Actuary in the Office of the Superintendent of Financial Institutions.

This is not the first time the Committee has considered the reports of commissions on judges' salaries and benefits. Similar commission reports and recommendations were studied in 1984 and 1987.

The Committee sets out in this Report its findings concerning the recommendations of the 1989 Commission on Judges' Salaries and Benefits. First, the Committee describes how the process of revising judges' salaries and benefits unfolds, and offers comments on the Commission's recommendations in this area. Then, the Committee offers its advice on which of the Commission's recommendations should be implemented. Finally, some concluding comments are offered for consideration.

**THE PROCESS**

The process by which periodic inquiries into judges' salaries and benefits are carried out is set out in section 26 of the *Judges Act*. Under section 26(1), the Minister of Justice is, every third year after 1986, to name a Commission (of

**RAPPORT À LA CHAMBRE**

Le mercredi 7 novembre 1990

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général a l'honneur de présenter son

**CINQUIÈME RAPPORT**

Conformément à l'article 32(5) du Règlement, votre Comité a considéré le Rapport et les recommandations de la Commission de 1989 sur le traitement et les avantages des juges.

Votre Comité a adopté le présent rapport dont voici le texte:

**RAPPORT SUR LES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DE 1989 SUR LE TRAITEMENT ET LES AVANTAGES DES JUGES****INTRODUCTION**

Le 16 mars 1990, le ministre de la Justice a déposé à la Chambre des communes le Rapport et les recommandations de la Commission de 1989 sur le traitement et les avantages des juges. Conformément au paragraphe 32(5) du Règlement des Communes, ce rapport doit être renvoyé en permanence à notre Comité. Le Comité a donc examiné le rapport de la Commission de 1989, de même que les mémoires qui lui ont été transmis. Le Comité a entendu les témoignages de M. E. Jacques Courtois, c.r., président de la Commission de 1989; du Comité conjoint sur les avantages des juges, constitué par la Conférence des juges en chef et la Conférence canadienne des juges; du Comité permanent de l'Association du Barreau canadien chargé des traitements des juges et des pensions des conjoints; et de l'actuaire en chef du Bureau du Surintendant des institutions financières.

Ce n'est pas la première fois que le Comité examine les rapports des commissions sur le traitement et les avantages des juges. D'autres rapports et recommandations provenant de commissions similaires ont été étudiés en 1984 et en 1987.

Le Comité énonce dans ce rapport ses conclusions concernant les recommandations de la Commission de 1989 sur le traitement et les avantages des juges. Dans un premier temps, il décrit le processus de révision du traitement et des avantages des juges et formule des observations concernant les recommandations de la Commission à cet égard. Il donne ensuite son avis sur les recommandations qui devraient être mises en oeuvre. Il offre enfin, en conclusion, quelques éléments de réflexion.

**LE PROCESSUS D'EXAMEN**

Le processus d'examen périodique des traitements et avantages accordés aux juges est défini dans l'article 26 de la *Loi sur les juges*. En vertu du paragraphe 26(1) de cette loi, le ministre de la Justice crée à cette fin, tous les trois ans,



from three to five members) within 6 months after 1 April. The Commission is to inquire into the adequacy of the salary and other amounts payable to judges under the *Judges Act*. Within 6 months of being appointed, the Commission must submit to the Minister of Justice its Report containing its recommendations. Section 26(2) of the Act requires the Minister of Justice to table in Parliament the Commission's Report within 10 sitting days of receiving it.

Standing Order 32(5) deems any Report, return, or other paper laid before the House under an Act of Parliament to be permanently referred to the appropriate Standing Committee.

The 1989 Commission made up of three members was appointed by the Minister of Justice on 30 September 1989. It submitted its Report to the Minister of Justice on 5 March 1990. The 1989 Commission Report, as indicated earlier in this Report, was tabled in the House of Commons and deemed referred to this Committee on 16 March 1990. This Report by the Committee is therefore the result of the process just set out.

The next part of the process following this Committee's Report requires the Government to bring to Parliament amendments to the *Judges Act* or other legislation if it decides to accept and implement all or any parts of the recommendations of the Commission and this Committee. Thus any changes in judges' salaries and other benefits are then subjected to parliamentary scrutiny for a second time. This second consideration is in the form of the study and eventual adoption of the necessary legislation.

This process has been put in place by Parliament as a means of assuring and reinforcing the independence of the judiciary. It provides an arms-length mechanism for the independent consideration of the adequacy of judges' salaries and other benefits. It permits judges to make representations on the adequacy of their salaries and other benefits before an independent Commission, rather than to a department of government that often appears before the courts as a litigant. The consideration of the Commission Report by a parliamentary committee allows for input by the elected representatives of Canadians to the decision by the Government as to what, if any, changes in judges' salaries and benefits should be implemented.

The Committee believes that this process for the consideration of the adequacy of judges' salaries and other benefits should be continued, and improved upon.

Recommendations 1 and 2 of the Commission's Report deal with the process by which the adequacy of judges' salaries and other benefits is considered. The first recommendation would require the Minister of Justice to promptly inform Parliament of what the Government proposes to do about Commission recommendations. Recommendation 2 urges that the Government proceed to ensure quick passage of any necessary legislation. (The 1989

depuis 1986, une Commission (de trois à cinq membres), au plus tard six mois après le 1<sup>er</sup> avril. Cette Commission doit vérifier si les traitements et autres avantages pécuniaires que reçoivent les juges en vertu de la *Loi sur les juges* sont satisfaisants. Dans les six mois suivant leur nomination, les membres de la Commission doivent soumettre au ministre de la Justice un rapport assorti de recommandations. Le paragraphe 26(2) de la Loi exige que le ministre de la Justice dépose le rapport de la Commission devant le Parlement au plus tard le 10<sup>e</sup> jour de séance suivant sa réception.

Le paragraphe 32(5) du Règlement des Communes dispose que les rapports, états ou autres documents déposés à la Chambre en conformité d'une loi du Parlement sont réputés renvoyés en permanence au comité permanent approprié.

La Commission de 1989, qui était composée de trois membres, a été instituée par le ministre de la Justice le 30 septembre 1989. Elle a soumis son rapport au ministre de la Justice le 5 mars 1990. Comme nous l'avons signalé plus tôt, le rapport de la Commission de 1989 a été déposé à la Chambre des communes et est réputé avoir été renvoyé à notre Comité le 16 mars 1990. Le présent rapport est donc l'aboutissement du processus défini plus haut.

Après avoir pris connaissance de notre Rapport, le gouvernement doit proposer au Parlement des amendements à la *Loi sur les juges* ou à d'autres lois, s'il décide d'accepter et de mettre en oeuvre toutes les recommandations de la Commission et de notre Comité, ou certaines d'entre elles. Par conséquent, les modifications apportées aux traitements et autres avantages consentis aux juges doivent donc être scrutées une deuxième fois par le Parlement. Ce deuxième examen s'effectue sous forme d'étude et est suivi de l'adoption éventuelle des mesures législatives nécessaires.

Ce processus a été mis en place par le Parlement afin de garantir et de renforcer le principe de l'indépendance de l'appareil judiciaire. Il constitue un mécanisme indépendant qui permet de vérifier, de manière impartiale, si les traitements et avantages des juges sont satisfaisants. Il permet aussi aux juges de faire valoir leur point de vue à cet égard devant une Commission indépendante, plutôt que devant un ministère, qui souvent serait appelé à se présenter devant les tribunaux en tant que partie à une cause. L'examen du rapport de la Commission par un comité parlementaire permet aux représentants élus de la population d'influencer le gouvernement sur la question de savoir si des modifications doivent être apportées aux traitements et avantages des juges.

Le Comité croit que ce processus d'examen des traitements et avantages consentis aux juges doit être poursuivi et amélioré.

Les recommandations 1 et 2 du rapport de la Commission portent sur le processus d'examen lui-même. La première obligerait le ministre de la Justice à faire connaître promptement au Parlement les mesures que le gouvernement entend prendre concernant les recommandations de la Commission. La recommandation 2 incite le gouvernement à prendre les mesures qui s'imposent pour que les lois nécessaires soient adoptées le plus rapidement possible. (Les



Commission's recommendations are set out in Appendix A to this Report).

The Committee urges the implementation of the first two recommendations of the 1989 Commission Report, but with one reservation. The Committee believes that it has an essential role to play in the consideration of the adequacy of judges' salaries and other benefits. The current process enables it to provide independent, open-minded scrutiny of Commission reports and to thus have its input to any Government response and consequential legislation. Any indication of Government response to Commission recommendations before this Committee has done its work may have the effect of constricting the way in which this Committee carries out its task.

The Committee believes, however, that an early indication by the Government of its agreement or disagreement both with Commission recommendations and this Committee's findings will greatly improve the process already in place without constricting the role played by any of the parties participating in it. It would also give some indication of the Government's position in relation to recommendations for which legislation does not follow. This would provide a kind of "moving agenda" for future triennial commissions and parliamentary committees which will be able to determine the positions of successive Governments in response to successive commission and parliamentary committee findings.

Such an early indication of Government response to Commission and parliamentary committee recommendations could either precede or accompany any legislative amendments. It should not, however, be implemented in such a way as to delay legislative action required to deal with any inadequacy in judges' salaries and other benefits. The *Judges Act* will have to be amended to require the Government to indicate its response to Commission and parliamentary committee findings before the necessary legislation dealing with judges' salaries and other benefits is brought to Parliament.

## RECOMMENDATION 1

The Committee recommends that recommendations 1 and 2 of the 1989 Commission's recommendations be implemented. More particularly, recommendation 1 should be implemented by amending section 26 of the *Judges Act* to require the Government to inform Parliament of its response to Commission and Parliamentary Committee findings before or at the same time as it brings the necessary legislative amendments to Parliament.

The 1989 Commission made a laudable effort to obtain public input to its deliberations on the adequacy of judges' salaries and other benefits. The Commission placed a notice in 26 English and French language newspapers across

recommandations de la Commission de 1989 sont énoncées dans l'Annexe A de ce rapport).

Le Comité presse le gouvernement de mettre en oeuvre ces deux premières recommandations, à une réserve près. Le Comité estime qu'il a un rôle essentiel à jouer dans cet examen. Le mécanisme actuel lui permet de scruter de manière ouverte et impartiale les rapports de la Commission et d'influer sur les suites que le gouvernement entend donner aux recommandations de la Commission ainsi que sur les modifications législatives qui seront adoptées en conséquence. Toute opinion donnée par le gouvernement concernant les recommandations de la Commission avant que notre Comité ait terminé son examen aurait pour effet de nuire à la manière dont notre Comité s'acquitte de sa tâche.

Le Comité estime toutefois que si le gouvernement annonçait promptement qu'il approuve ou désapprouve et les recommandations de la Commission et les conclusions de notre Comité, le mécanisme déjà en place s'en trouverait amélioré, sans que l'une ou l'autre des parties qui participent au processus d'examen ne soient empêchées de jouer pleinement leur rôle. On aurait alors une idée de ce que pense le gouvernement de certaines recommandations qui ne donnent pas lieu à des modifications législatives. Les commissions triennales et les comités parlementaires futurs auraient ainsi une base sur laquelle orienter leurs travaux, sachant un peu comment en disposeraient les gouvernements successifs.

Cette réaction précoce du gouvernement aux recommandations de la Commission et du comité parlementaire pourrait soit précéder soit accompagner les modifications législatives. Elle ne devrait toutefois pas retarder l'adoption des changements législatifs visant à redresser des traitements et avantages insuffisants. La *Loi sur les juges* devra être modifiée pour obliger le gouvernement à faire connaître sa réaction aux conclusions de la Commission et du comité parlementaire avant le dépôt de tout projet de loi visant le redressement des traitements et avantages des juges.

## RECOMMANDATION 1

Le Comité recommande que les recommandations 1 et 2 de la Commission de 1989 soient appliquées. Il faudrait notamment donner suite à la recommandation 1 en modifiant l'article 26 de la *Loi sur les juges* pour obliger le gouvernement à informer le Parlement des suites qu'il entend donner aux conclusions de la Commission et du Comité parlementaire avant de déposer les modifications législatives requises devant le Parlement ou en même temps.

La Commission de 1989 a fait un effort louable, au cours de ses travaux, pour consulter le public sur la justesse des traitements et autres avantages consentis aux juges. Elle a publié une annonce à cette fin dans 26 journaux canadiens de



Canada. It also sent specific notices to a number of interested individuals and organizations. Provincial and Territorial Ministers of Justice and Attorneys General were also invited to make submissions. This effort on the part of the Commission yielded 11 written submissions, a disappointing outcome by any measure despite the steps taken.

The Committee believes that a broader degree of input will be required in future into the determination of the adequacy of judges' salaries and other benefits. Section 26 of the *Judges Act* allows the naming of from three to five commissioners every three years. Public submissions alone will not suffice to ensure full, and varied, input to the work of future triennial commissions. This will have to be done by those who are named to future triennial commissions. In the past, only three members have been named to successive commissions. Because their numbers were so small, they could not be expected to be representative of a broad spectrum of interests and opinion. To address this issue, the Committee believes that future triennial commissions should be composed of five members who should be as broadly representative of different interests in the justice system as possible. The make-up of future triennial commissions will, in part, complement the public input to their work.

## RECOMMENDATION 2

The Committee recommends that future triennial commissions be made up of five members drawn from as wide a variety of interests and opinions as possible.

## COMMISSION RECOMMENDATIONS ON SALARIES AND OTHER BENEFITS

The Commission's findings in relation to different aspects of salaries and other benefits are set out at Recommendations 3 to 14 of its Report. These recommendations deal more specifically with salaries, representational allowances, conference allowances, contributions to the cost of annuities, survivors' benefits and the indexing of annuities, the "rule of 80" for superannuated judges, survivors' benefits, compound interest upon the return of annuity contributions and the reception of a ten-year guaranteed actuarially reduced annuity.

These recommendations are offered by the Commission as a package and were supported as such by the representatives of the Bench and the Bar who appeared before the Committee. In general terms, the argument in

langues anglaise et française. Elle a aussi envoyé des avis à un certain nombre de personnes et organismes intéressés. Elle a en outre invité les ministres de la Justice et les Procureurs généraux des provinces et territoires à lui présenter des mémoires. Elle n'a cependant reçu que 11 mémoires, résultat on ne peut plus décevant, compte tenu des efforts qu'elle avait déployés.

Le Comité croit qu'il faudra à l'avenir obtenir une meilleure collaboration du public pour pouvoir déterminer si les traitements et avantages consentis aux juges sont satisfaisants. L'article 26 de la *Loi sur les juges* autorise le ministre à nommer de trois à cinq commissaires tous les trois ans. Les mémoires, à eux seuls, ne sont pas suffisants et ne peuvent constituer une source d'information complète et diversifiée susceptible de compléter les travaux des futures commissions triennales. Les recommandations devront venir aussi de ceux qui seront choisis pour faire partie de ces commissions. Par le passé, on s'en était tenu à trois commissaires. Il ne fallait pas s'attendre qu'avec un nombre aussi restreint, la Commission soit en mesure de refléter tous les intérêts et toutes les opinions. Le Comité est d'avis que pour aborder convenablement cette question, les futures commissions triennales devront être composées de cinq membres représentant le plus fidèlement et le plus complètement possible tous les intérêts qui se manifestent au sein de l'appareil judiciaire. La qualité et la diversité des membres qui formeront les futures commissions triennales compensera partiellement pour les éventuelles lacunes dans l'apport du public.

## RECOMMANDATION 2

Le Comité recommande que les futures commissions triennales soient composées de cinq membres les plus représentatifs possibles des intérêts et opinions ayant cours dans l'appareil judiciaire.

## RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION CONCERNANT LES TRAITEMENTS ET LES AUTRES AVANTAGES VERSÉS AUX JUGES

Les conclusions de la Commission concernant les différentes facettes des traitements et autres avantages consentis aux juges sont énoncées dans les recommandations 3 à 14 du rapport de cette dernière. Elles traitent plus précisément des salaires, des frais de représentation, des indemnités de conférence, des cotisations au titre des pensions, des prestations aux survivants, de l'indexation des pensions, de la règle du «80» régissant le droit aux prestations de retraite, des prestations aux conjoints survivants, du versement d'intérêts composés sur les cotisations remboursées et du droit à une pension réduite selon des calculs actuariels pour une période garantie de dix ans.

La Commission considérait que ces recommandations, qui ont été approuvées telles quelles par les représentants de la Magistrature et du Barreau qui ont comparu devant notre Comité, formaient un tout. Généralement parlant, si la



favour of the Commission's proposals is that this package is required to attract competent members of the legal profession to the judiciary and to provide an important element of financial security to them and their families so that their independence is assured. The Committee accepts this argument in general terms, but does not agree that all of the Commission's recommendations have to be accepted as a package to achieve this goal.

Recommendations 3 and 4 in the Commission Report deal with the recommended levels of salary as of 1 April 1989. The recommended levels of salary for Judges, Chief Justices (Judges) and Associate Chief Justices (Judges) of the Tax Court of Canada, the Federal Court of Canada, the Superior Courts and the Supreme Court of Canada are dealt with in Recommendation 3. Recommendation 4 would increase the salaries of Judges and Chief Judges of the County and District Courts to the levels of Justices and Chief Justices of the Superior Courts.

The salaries of federally-appointed judges are set out at sections 9-24 of the *Judges Act*. Section 25 of the Act sets out a formula for the annual adjustment of Judges' salaries. For each 12-month period beginning on 1 April, 1987, judges' salaries are to increase in accordance with any increase in the Industrial Aggregate Index, or seven percent annually, whichever is less. Judges' salaries calculated in accordance with section 25 of the *Judges Act* for 1989 and 1990 are set out in the table accompanying this discussion.

The salary levels recommended by the Commission would, if adopted, provide the basic amounts of income to which section 25 dealing with the annual adjustment of salary would apply. It is argued in the Commission Report that these salary levels should be adopted to reach the 1975 equivalent, taking into account the inflation rate since then. They are also proposed to bring judges' salaries to where they would be if the 1987 Commission proposals had been

The Committee agrees with the Commission's assertion that judges' salaries should be sufficient to preserve the role, dignity and quality of judges as well as the esteem with which their office is held. The Committee also agrees that the salaries and other benefits available to judges should be sufficient to attract the best qualified members of the profession to the Bench. The Committee believes that the current level of base salaries is already adequate to attract highly-competent lawyers to the judiciary. The equation of professional competence with high earning capacity is an unfortunate one. The legal profession is changing rapidly—many new and non-traditional areas of legal practice are being developed. There are also more lawyers in the universities and in the public service now than there were a generation or even a decade ago.

Commission a proposé ces modifications, c'est qu'elle estimait qu'elles attireraient des éléments compétents vers le système judiciaire et qu'elles leur assureraient un minimum de sécurité financière, à eux et à leurs familles, pour garantir leur indépendance. Le Comité souscrit en principe à cet argument, mais ne croit pas qu'il faille obligatoirement adopter en bloc toutes les recommandations de la Commission pour atteindre cet objectif.

Les recommandations 3 et 4 du rapport de la Commission traitent des niveaux de salaires des juges, à compter du 1<sup>er</sup> avril 1989. Les niveaux de salaires recommandés pour les juges, les juges en chef et les juges en chef adjoints de la Cour canadienne de l'impôt, de la Cour fédérale du Canada, des cours supérieures et de la Cour suprême du Canada figurent dans la recommandation 3. La recommandation 4 ferait passer les salaires des juges et des juges en chef des cours de comté et de districts aux niveaux de ceux des juges et des juges en chef des cours supérieures.

Les salaires des juges nommés par le gouvernement fédéral sont fixés selon les critères énoncés dans les articles 9 à 24 de la *Loi sur les juges*. L'article 25 décrit la formule de rajustement annuel des salaires des juges. Pour chaque période de 12 mois à compter du 1<sup>er</sup> avril 1987, les salaires des juges sont censés augmenter en fonction de l'augmentation de l'indice composite des activités économiques, sans excéder 7 p. 100 par année. Les salaires des juges, calculés selon la formule décrite à l'article 25 de la *Loi sur les juges* pour les années 1989 et 1990 figurent au tableau suivant.

S'ils étaient adoptés, les niveaux de salaires recommandés par la Commission équivaldraient aux niveaux de base auxquels les redressements annuels prévus en fonction de la formule définie à l'article 25 de la *Loi* devraient s'appliquer. La Commission allègue dans son rapport que ces niveaux de salaire devraient être adoptés pour que les juges obtiennent l'équivalent des salaires qu'ils ont obtenus en 1975, compte tenu de l'inflation. Ces propositions visent également à

Le Comité convient avec la Commission que les salaires des juges devraient être assez élevés pour que ceux-ci puissent demeurer fidèles à leur rôle, intègres et compétents et pour préserver l'estime qu'on porte à leur fonction. Le Comité est également d'accord que les salaires et autres avantages offerts aux juges devraient être suffisants pour convaincre les éléments les plus compétents de s'intéresser à la Magistrature. Le Comité croit que le niveau de base actuel des salaires des juges est déjà satisfaisant pour attirer des avocats hautement compétents vers le domaine judiciaire. L'équation de la compétence professionnelle et de la possibilité de réaliser des revenus élevés est déplorable. Le domaine juridique est en pleine évolution et de nombreux nouveaux champs d'intérêt voient le jour dans la pratique légale. Il y a en outre beaucoup plus d'avocats dans les universités et dans la fonction publique qu'il n'y en avait il y a une génération ou même une décennie.



**SALARIES OF FEDERALLY-APPOINTED JUDGES**

	As of 1 April 1989	As of 1 April 1990
Judges, Tax Court of Canada, Federal Court of Canada, and Superior Courts	\$133,800	\$140,400
Chief Justice (Judge) and Associate Chief Justice (Judge) Tax Court of Canada, Federal Court of Canada and Superior Courts	\$146,400	\$153,700
Judges, Supreme Court of Canada	\$158,900	\$166,900
Chief Justice Supreme Court of Canada	\$171,600	\$180,100
Judges, County and District Courts	\$128,800	\$135,400
Chief Judges and Associate Chief Judges, County and District Courts	\$141,400	\$148,700

After examining the current levels of salary for judges and the proposals made by the Commission, the Committee has come to the conclusion that the current salary levels are adequate to attract highly competent members of the legal profession to the Bench.

The problem of disparity of salaries between County and District Court judges, and their Superior Court colleagues is being resolved or has been resolved in most provinces. If there is any change in these judges' salaries, it should only be to bring them to the current level of Superior Court Judges.

**RECOMMENDATION 3**

The Committee recommends that recommendations 3 and 4 of the 1989 Commission's recommendations not be implemented, except as required to bring County and District court Judges to the salary level presently accorded to Superior Court Judges.

Recommendation 8 of the Commission's Report deals with the judicial contribution toward the cost of annuities, survivors' benefits and the indexing of annuities. Prior to 1975, federally-appointed judges made no contributions to their annuities. Section 50 of the *Judges Act* requires federally-appointed judges named to office before February, 1975 to contribute 1 1/2% of their salaries to annuities for their surviving spouses and dependents. Judges appointed after February 1975 are required to contribute at a rate of 6% to their own annuities and those of their surviving spouses and dependents, and a further 1% of salary for indexing, for a total of 7%. The Commission recommends

**SALAIRES DES JUGES NOMMÉS PAR LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL**

	À compter du 1 <sup>er</sup> avril 1989	À compter du 1 <sup>er</sup> avril 1990
Juges, Cour canadienne de l'impôt, Cour fédérale du Canada et cours supérieures	133 800 \$	140 400 \$
Juges en chef et juges en chef adjoints, Cour canadienne de l'impôt, Cour fédérale du Canada et cours supérieures	146 400 \$	153 700 \$
Juges, Cour suprême du Canada	158 900 \$	166 900 \$
Juge en chef, Cour suprême du Canada	171 600 \$	180 100 \$
Juges, cours de comté et de district	128 800 \$	135 400 \$
Juges en chef et juges en chef adjoints, cours de comté et de district	141 400 \$	148 700 \$

Après avoir examiné les niveaux de salaires actuels des juges ainsi que les propositions formulées par la Commission, le Comité en est venu à la conclusion que les traitements des juges sont suffisamment élevés pour attirer des éléments compétents du domaine juridique vers la Magistrature.

Le problème de la disparité de salaires entre les juges des cours de comté et de district et leurs homologues des cours supérieures est en voie de s'estomper ou a été supprimé dans la plupart des provinces. Si les salaires de ces juges doivent être modifiés, il ne faudrait les relever qu'au niveau de ceux des juges des cours supérieures.

**RECOMMANDATION 3**

Le Comité recommande que les recommandations 3 et 4 de la Commission de 1989 ne soient pas appliquées, si ce n'est pour porter les salaires des juges des cours de comté et de district au niveau actuel de ceux des juges des cours supérieures.

La recommandation 8 du rapport de la Commission traite des cotisations des juges au compte des régimes de pensions, des prestations aux survivants et de l'indexation des pensions. Avant 1975, les juges nommés par le gouvernement fédéral ne versaient pas de cotisations de pension. L'article 50 de la *Loi sur les juges* exige que les juges nommés par le gouvernement fédéral avant février 1975 versent un et demi pour cent de leurs salaires au compte de leurs prestations de retraite et de celles qui pourraient être versées à leur conjoint ou dépendants survivants. Ceux qui ont été nommés après février 1975 doivent verser des cotisations égales à 6 p. 100 de leur traitement au compte de leur pension et de celles



that judicial contributions towards the cost of annuities, survivors' benefits and annuity indexing should be eliminated.

The Commission offers the following arguments in support of its recommendation. Historically, judges' annuities were non-contributory—they were considered to be an element of the independence of the judiciary, not being pensions accorded as a benefit of employment. The different treatment accorded to judges appointed before and after 1975 has, the Commission argues, led to a morale problem as people performing the same functions are subject to different conditions. Recent changes in the *Income Tax Act* (Bill C-52), it is asserted, will allow judges, deemed to be self-employed, to only deduct \$1,000 of any R.R.S.P. contributions.

These arguments are made forcefully and cogently by the Commission. The Committee, although it does not agree with these submissions, has taken them seriously. The independence of the judiciary is firmly anchored in Canadian constitutional law and practice. It is reinforced by this process of revision of judges' salaries and benefits, and by the administration of these benefits by the Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs. In fact, judicial annuities are already accorded special status: once retirement age and years of service have been reached, federally-appointed judges, unlike most pension beneficiaries, receive full pension benefits whose amount is not tied to their years of service and contribution. The unequal treatment of pre- and post-1975 judges will resolve itself with the passage of time. Only 25% of federally-appointed active or supernumerary judges were appointed before 1975. This number will continue to decline. Finally, all taxpayers deemed to be self-employed are affected by the recent changes in the *Income Tax Act*—Bill C-52 was not directed at judges.

#### RECOMMENDATION 4

The Committee recommends that Recommendation 8 of the 1989 Commission's recommendations not be implemented.

Recommendation 12 of the Commission's proposals would require that compound interest be payable on the return of contributions toward annuities. This would be payable at a rate equal the yield on 90-day Government of Canada Treasury Bills, rather than 4% compounded annually as is now the case. The Committee is not convinced that this measure, which is not generally available under public service pension or annuity plans, should be made available to federally-appointed judges.

#### RECOMMENDATION 5

The Committee recommends that Recommendation 12 of the 1989 Commission's recommendations not be implemented.

de leur conjoint et dépendants survivants, ainsi qu'un montant égal à 1 p. 100 de leur traitement aux fins de l'indexation, soit 7 p. 100, au total. La Commission recommande d'éliminer ces cotisations au titre des pensions, des prestations aux survivants ainsi que l'indexation des pensions.

La Commission invoque les arguments suivants à l'appui de cette recommandation. Historiquement, les pensions des juges ne faisaient pas l'objet de cotisations; on les considérait comme un avantage favorisant l'indépendance de l'appareil judiciaire et non comme un avantage social lié à un emploi. L'écart entre les traitements accordés aux juges nommés avant et après 1975 a, selon la Commission, soulevé un problème moral, les personnes qui sont appelées à exercer les mêmes fonctions étant assujetties à des conditions différentes. En raison des récentes modifications apportées à la *Loi de l'impôt sur le revenu* (projet de loi C-52), les juges, qui sont réputés travailler pour leur compte, ne pourront déduire que 1 000 \$ de leur revenu imposable au titre des cotisations à un REER.

Ces arguments sont invoqués avec vigueur et à juste titre par la Commission. Bien que le Comité ne soit pas d'accord avec ces allégations, il les a pris très au sérieux. L'indépendance de l'appareil judiciaire est profondément ancrée dans la loi et la pratique constitutionnelles canadiennes. Ce principe est renforcé par le processus de révision des traitements et avantages accordés aux juges et par le fait que ceux-ci sont administrés par le Bureau du Commissaire à la Magistrature fédérale. En fait, les pensions des juges bénéficient déjà d'un statut spécial : contrairement aux autres pensionnés, dès qu'ils ont atteint l'âge de la retraite et accumulé un certain nombre d'années de service, les juges nommés par le gouvernement fédéral reçoivent une pleine pension, sans que leurs prestations ne soient liées à leurs cotisations ou à leurs années de contribution. L'inégalité de traitement entre les juges nommés avant 1975 et ceux qui ont été nommés après cette date se résorbera d'elle-même avec le temps. Seulement le quart des juges à plein temps et surnuméraires nommés par le gouvernement fédéral l'ont été avant 1975. Ce nombre va en diminuant. Enfin, tous les contribuables réputés être à leur compte sont touchés par les récentes modifications apportées à la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Le projet de loi C-52 ne visait pas spécialement les juges.

#### RECOMMENDATION 4

Le Comité recommande que la recommandation 8 de la Commission de 1989 ne soit pas appliquée.

La recommandation 12 de la Commission obligerait l'État à verser des intérêts composés sur les remboursements de cotisations de pension. Ces intérêts devraient être calculés à un taux égal au taux de rendement des bons du trésor du gouvernement du Canada arrivant à échéance au bout de 90 jours, plutôt qu'à un taux de 4 p. 100, composé annuellement, comme c'est le cas actuellement. Le Comité n'est pas convaincu que cette mesure, qui n'est généralement pas offerte aux employés de la fonction publique ou dans les autres régimes de retraite, devrait être accordée aux juges nommés par le gouvernement fédéral.

#### RECOMMENDATION 5

Le Comité recommande que la recommandation 12 de la Commission de 1989 ne soit pas appliquée.



Recommendation 13 of the Commission's proposals would provide a retiring judge with a one-time option of receiving an actuarially reduced annuity for a ten-year guaranteed period. This requires some explanation. This proposal is meant to address the problem of the death of a judge shortly after retirement. The actuarially reduced annuity would be paid in full to the judge or survivor for a period of ten years, after which it would be reduced to the surviving spouse's share, 50% of the actuarially reduced annuity, until the death of the surviving spouse. The Commission says in its Report there is no cost for this option.

The Committee is not convinced that this measure, which is not generally available under public service pension or annuity plans, should be made available to federally-appointed judges.

#### RECOMMENDATION 6

**The Committee recommends that Recommendation 13 of the 1989 Commission's recommendations not be implemented.**

The Committee believes that the rest of the Commission's recommendations should be implemented. They do not affect the annuity of 2/3 of salary payable to judges. Judges' salaries would continue to be automatically adjusted annually in accordance with the Industrial Aggregate Index. The Commission has recommended that the benefit payable to the surviving spouse of a judge dying in office be increased from 1/3 to 40% of the judge's salary. It has recommended that the benefit payable to a surviving spouse of a judge dying while receiving an annuity be increased from 1/2 of the judge's annuity (1/3 of salary) to 60% of the judge's annuity (40% of salary). The Chief Actuary in the Office of the Superintendent of Financial Institutions has advised the Committee that these improvements in survivor benefits would amount to an increase of 2.4% of payroll. A significant increase in annual representational allowances and conference allowances are also urged by the Commission.

The Commission's recommendations do not affect the benefits, allowances and other emoluments provided to many federally-appointed judges by the provinces. Although these benefits vary from province to province, they include such things as the purchase of robes, the provision of law books and transportation assistance.

#### RECOMMENDATION 7

**The Committee recommends that recommendations 5, 6, 7, 9, 10, 11 and 14 of the 1989 Commission's recommendations be implemented.**

#### CONCLUSION

The Committee has completed its consideration of the Report and recommendations of the 1989 Commission on Judges' Salaries and Benefits. The Committee believes that the expeditious, independent, triennial examination of judges' salaries and other benefits should be continued. For the process to be effective and responsive, the Committee urges the Government to bring the necessary legislation to Parliament at the earliest possible date.

La recommandation 13 de la Commission permettrait à un juge sur le point de prendre sa retraite d'exercer une seule fois le choix de toucher, pour une période garantie de dix ans, une pension réduite établie selon des calculs actuariels. Cette proposition exige certaines explications. Elle viserait à régler le problème qui se présente lorsque le juge décède peu de temps après avoir pris sa retraite. La pension réduite en fonction de calculs actuariels serait versée en entier au juge ou à ses survivants pendant une période de dix ans, après quoi elle serait réduite de moitié en faveur du conjoint survivant, jusqu'au décès de ce dernier. La Commission signale dans son rapport que cette option ne coûte rien.

Le Comité n'est pas convaincu que cette mesure, qui n'est généralement pas offerte aux employés de la fonction publique ni dans les autres régimes de retraite, devrait être accordée aux juges nommés par le gouvernement fédéral.

#### RECOMMENDATION 6

**Le Comité recommande que la recommandation 13 de la Commission de 1989 ne soit pas appliquée.**

Le Comité croit que les autres recommandations de la Commission devraient être appliquées. Elles ne modifient en rien la pension des juges, qui représente les deux tiers de leurs salaires. Les salaires des juges continueraient d'être indexés automatiquement chaque année en fonction de l'indice composite des activités économiques. La Commission a recommandé que les avantages payables au conjoint survivant d'un juge qui décède en exercice soient relevés, passant du tiers à 40 p. 100 du salaire du juge. Elle a également recommandé que l'avantage payable au conjoint survivant d'un juge à la retraite qui décède soit relevé, passant de la moitié de la pension (soit le tiers du salaire) à 60 p. 100 de la pension (soit 40 p. 100 du salaire). L'actuaire en chef du Bureau du Surintendant des institutions financières a signalé au Comité que ces améliorations aux prestations au conjoint survivant entraînent une augmentation de 2,4 p. 100 de la masse salariale. La Commission réclame en outre une augmentation importante des frais de représentation et des indemnités de conférence.

Les recommandations de la Commission ne portent nullement sur les avantages, indemnités et autres émoluments accordés par les provinces à de nombreux juges nommés par le gouvernement fédéral. Ces avantages, qui varient d'une province à l'autre, couvrent notamment l'achat des toges, la fourniture d'ouvrages juridiques et des indemnités de déplacement.

#### RECOMMENDATION 7

**Le Comité recommande que les recommandations 5, 6, 7, 9, 10, 11 et 14 de la Commission de 1989 soient appliquées.**

#### CONCLUSION

Le Comité a terminé son examen du rapport et des recommandations de la Commission de 1989 sur le traitement et les avantages des juges. Il estime que ces révisions expéditives, impartiales et triennales des traitements et autres avantages consentis aux juges devraient être poursuivies. Pour que le processus d'examen soit efficace et utile, le Comité incite le gouvernement à déposer les modifications législatives nécessaires devant le Parlement le plus tôt possible.



## APPENDIX A

SUMMARY OF 1989 COMMISSION  
RECOMMENDATIONS

1. That the Minister of the day promptly inform Parliament, following the tabling of the reports of this and subsequent Triennial Commissions, as to what action the Government proposes to take with regard to their individual recommendations or, if necessary, indicate promptly the Government's disagreement with any of such recommendations.
2. That whenever legislation to implement Triennial Commission recommendations is introduced in Parliament, the Government should proceed to ensure its quick passage.
3. The recommended levels of salary as of 1 April 1989, are as follows:
 

• Judges, Tax Court of Canada, Federal Court of Canada and Superior Court	\$142,000
• Chief Justices (Judge) and Associate Chief Justices (Judge), Tax Court of Canada, Federal Court of Canada and Superior Courts	\$155,300
• Judges, Supreme Court of Canada	\$168,600
• Chief Justice of Canada	\$182,100
4. That the salaries of judges and chief judges of the county and district courts be increased to the salary levels of judges and chief justices of the superior courts. The result, effective 1 April 1989, should be:
 

• Judges, county and district courts	\$142,000
• Chief Judges and Associate Chief Judges, county and district courts	\$155,300
5. That the annual representational allowance be increased to \$15,000 for the Chief Justice of Canada, to \$10,000 for the Chief Justice of the Federal Court of Canada and the Chief Justice of each province, and to \$8,000 for each other chief justice, chief judge, senior judge or judge presently entitled to receive it.
6. That the *Judges Act* be amended to authorize the Minister of Justice of Canada to approve the payment of additional amounts as representational allowance in any given year.
7. That the annual conference allowance for the Supreme Court of Canada be increased to \$1,500 per judge and the annual allowance for all other courts be increased to \$750 per judge with a minimum of \$7,500 per court.
8. That judicial contributions toward the cost of annuities, survivors' benefits and the indexing of annuities be eliminated.

## ANNEXE A

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS DE LA  
COMMISSION

1. Qu'après le dépôt des rapports de cette commission et des commissions triennales subséquentes, de faire connaître rapidement au Parlement les mesures que le gouvernement entend prendre en regard des différentes recommandations contenues dans les rapports ou, le cas échéant, de faire connaître rapidement le désaccord du gouvernement sur une ou plusieurs des recommandations.
2. Que dès le dépôt en Chambre de la loi de mise en oeuvre des recommandations de la commission triennale, le gouvernement prenne les mesures qui s'imposent pour assurer son adoption rapide.
3. Les niveaux de salaire recommandés à compter du 1<sup>er</sup> avril 1989 sont donc les suivants :
 

• Juges, Cour canadienne de l'impôt, Cour fédérale du Canada et cours supérieures	142 000 \$
• Juges en chef et juges en chef adjoints, Cour canadienne de l'impôt, Cour fédérale du Canada et cours supérieures	155 300 \$
• Juges, Cour suprême du Canada	168 600 \$
• Juge en chef du Canada	182 100 \$
4. Que les salaires des juges et des juges en chef des cours de comté et de district soient augmentés pour atteindre le niveau de salaire des juges et des juges en chef des cours supérieures. Les conséquences de cette recommandation, à compter du 1<sup>er</sup> avril 1989 seraient :
 

• Juges, cours de comté et de district	142 000 \$
• Juges en chef et juges en chefs adjoints, cours de comté et de district	155 300 \$
5. Que les indemnités maximales pour les frais de représentation soient portées à 15 000 \$ pour le juge en chef de la Cour suprême du Canada, à 10 000 \$ pour le juge en chef de la Cour fédérale du Canada et les juges en chef des provinces, et à 8 000 \$ pour les autres juges en chef, les juges principaux et les autres juges qui ont droit à l'indemnité.
6. Que la *Loi sur les juges* soit modifiée afin d'autoriser le ministre de la Justice du Canada à approuver le paiement de sommes additionnelles à titre de frais de représentation.
7. Que l'indemnité annuelle de conférence pour la Cour suprême du Canada soit portée à 1 500 \$ par juge et qu'elle soit portée à 750 \$ par juge avec un minimum de 7 500 \$ par tribunal pour tous les autres tribunaux.
8. Qu'on élimine les cotisations des juges au titre des pensions, des prestations aux survivants et de l'indexation des pensions.



9. That the combination of 65 years of age and 15 years of service on the bench remain as the eligibility criteria for a judge's annuity or election to serve as a supernumerary judge, and that election of supernumerary status continue to be permitted at 70 years of age following 10 years of service.
10. That the surviving spouse of a judge who dies in office be entitled to an annuity equal to 40% (instead of one-third) of the judge's salary at the time of death.
11. That the surviving spouse of a retired judge who dies while in receipt of an annuity, be entitled to an annuity equal to 60% (instead of one-half) of the amount of the retired judge's annuity at the time of death.
12. That compound interest be payable upon the return of all contributions at a rate to be varied as and when necessary to reflect the "prescribed rates".
13. That a retiring judge be given the one-time option of receiving an actuarially reduced annuity for a ten-year guaranteed period.
14. That discussions between the Department of Justice and the Department of Finance continue with a view to alleviating the tax burden on newly appointed judges.

All of which is respectfully submitted this 5th day of March, 1990.

9. Qu'on maintienne à la fois l'âge de 65 ans et l'exercice des fonctions judiciaires pendant 15 ans, à titre de critères d'admissibilité du juge soit à la pension, soit au statut de juge surnuméraire et que le juge soit autorisé à exercer ses fonctions à titre de juge surnuméraire lorsqu'il a atteint l'âge de 70 ans et a exercé ses fonctions pendant 10 ans.
10. Que le conjoint survivant d'un juge en exercice qui décède ait droit à une pension viagère égale à 40 p. 100 (et non pas au tiers) du salaire du juge au moment de son décès.
11. Que le conjoint survivant d'un juge à la retraite qui décède alors qu'il reçoit une pension, ait droit à une pension viagère égale à 60 p. 100 (et non pas à la moitié) du montant de la pension de ce juge à la retraite au moment de son décès.
12. Que les intérêts composés exigibles sur le montant des cotisations remboursées soient calculés à un taux devant varier selon les besoins de manière à tenir compte des «taux prescrits».
13. Qu'au moment de la retraite, un juge puisse exercer une seule fois, le choix de toucher, pour une période garantie de dix ans, une pension réduite établie selon des calculs actuariels.
14. Que les pourparlers continuent entre le ministère de la Justice et celui des Finances en vue d'alléger la charge fiscale des nouveaux juges.

Respectueusement soumis le 5 mars 1990.



## APPENDIX B

LIST OF WITNESSES  
(in order of appearance)

## ANNEXE B

LISTE DES TÉMOINS  
(en ordre chronologique)

Individual/Organization	Date	Issue No.	Individu/Organisme	Date	Fascicule N°
<b>1989 Commission on Judges' Salaries and Benefits:</b>	October 2, 1990	43	<b>La Commission de 1989 sur le traitement et les avantages des juges :</b>	le 2 octobre 1990	43
E. Jacques Courtois, Q.C. Chairman.			E. Jacques Courtois, c.r. Président.		
<b>Joint Committee on Judicial Benefits of the Conference of Chief Justices and the Canadian Judges Conference:</b>	October 16, 1990	45	<b>Comité conjoint sur les avantages des juges, constitué par la Conférence des juges en chef et la Conférence canadienne des juges :</b>	le 16 octobre 1990	45
D.M.M. Goldie, Q.C. Vancouver, Counsel;			D.M.M. Goldie, c.r. Avocat, Vancouver;		
Bernard A. Roy, Q.C. Montreal, Counsel;			Bernard A. Roy, c.r. Avocat, Montréal;		
Wilfrid Lefebvre, Q.C. Montreal, Counsel.			Wilfrid Lefebvre, c.r. Avocat, Montréal.		
<b>Canadian Bar Association Standing Committee on Pensions for Judges' Spouses and Judges' Salaries:</b>	October 17, 1990	46	<b>Comité permanent de l'Association du Barreau canadien chargé des traitements des juges et des pensions des conjoints :</b>	le 17 octobre 1990	46
John Jennings, Q.C. Immediate Past President;			John Jennings, c.r. Président sortant;		
Terrence A. Wade Senior Director Legal and Governmental Affairs.			Terrence A. Wade Directeur principal Affaires légales et gouverne- mentales.		
<b>Office of the Superintendent of Financial Institution:</b>	October 23, 1990	47	<b>Bureau du Surintendant des insti- tutions financières :</b>	le 23 octobre 1990	47
G.W. Poznanski, F.C.I.A., F.S.A. Chief Actuary;			G.W. Poznanski, FICA, FSA Actuaire en chef;		
L.M. Cornelis, F.C.I.S., F.S.A. Chief Government Services Division.			L.M. Cornelis, FICA, FSA Chef Division des services au gouverne- ment.		



A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Justice and the Solicitor General (*Issues Nos. 43, 45, 46, 47 and 51, which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages pertinents du Comité permanent de la justice et du Solliciteur général (*fascicules n<sup>os</sup> 43, 45, 46, 47 et 51, incluant le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

*Le président,*

ROBERT HORNER,

*Chairman.*



**MINUTES OF PROCEEDINGS**

TUESDAY, NOVEMBER 6, 1990  
(59)

[Text]

The Standing Committee on Justice and the Solicitor General met *in camera* at 9:35 o'clock a.m. this day, in Room 308 West Block, the Chairman, Robert Horner, presiding.

*Members of the Committee present:* Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Bill Domm, Doug Fee, Bob Horner, Derek Lee, Wilton Littlechild, John Nunziata and George Rideout.

*Acting Member present:* Blaine Thacker for Carole Jacques.

*Other Members present:* Russell MacLellan and Ian Waddell.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Philip Rosen, Senior Analyst; Patricia Begin and Christopher Morris, Research Officers.

The Committee resumed its consideration of a Draft Report on the Report and Recommendations of the 1989 Commission on Judges' Salaries and Benefits. (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, October 2, 1990, Issue No. 43*).

On Recommendations 1 to 7.

After debate, Recommendations 1 to 7 inclusive carried severally.

It was agreed,—That the draft Report be adopted as the Committee's Fifth Report and then the Chairman be authorized to Report it to the House.

At 11:05 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Richard Dupuis

*Clerk of the Committee*

**PROCÈS-VERBAL**

LE MARDI 6 NOVEMBRE 1990  
(59)

[Traduction]

Le Comité permanent de la justice et du solliciteur général se réunit à huis clos aujourd'hui à 9 h 35, dans la pièce 308 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Robert Horner (*président*).

*Membres du Comité présents:* Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Bill Domm, Doug Fee, Bob Horner, Derek Lee, Wilton Littlechild, John Nunziata, George Rideout.

*Membre suppléant présent:* Blaine Thacker remplace Carole Jacques.

*Autres députés présents:* Russell MacLellan et Ian Waddell.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Philip Rosen, analyste principal; Patricia Begin et Christopher Morris, attachés de recherche.

Le Comité reprend l'étude de son projet de rapport sur le rapport et les recommandations de la Commission de 1989 sur le traitement et les avantages des juges (*voir les Procès-verbaux et témoignages du mardi 2 octobre 1990, fascicule n° 43*).

Recommandations 1 à 7.

Après débat, les recommandations 1 à 7 sont adoptées respectivement.

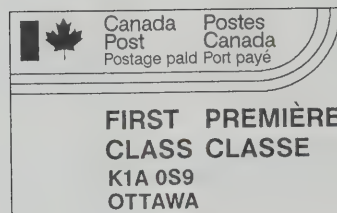
Il est convenu,—Que le projet de rapport soit adopté et devienne le Cinquième rapport du Comité, et que le président soit autorisé à le présenter à la Chambre.

À 11 h 05, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

Richard Dupuis





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9



C33  
96

Government  
Publications

## HOUSE OF COMMONS

Issue No. 52

Tuesday, November 20, 1990

Chairman: Robert Horner

## CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 52

Le mardi 20 novembre 1990

Président: Robert Horner

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on*      *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la*

# Justice and the Solicitor General

# Justice et du Solliciteur général

### RESPECTING:

Order of Reference of Wednesday, June 13, 1990:  
(Evaluation of the Detention Provisions)

Pursuant to subsection 14(1) of *An Act to amend the Parole Act and the Penitentiary Act* (R.S.C., 1985, 2nd Supp., chapter 34) a comprehensive review of the provisions and operation of sections 21.2 to 21.6 of the *Parole Act* and the schedule thereto and subsections 25(5) to (7) and section 26.(1) of the *Penitentiary Act*

### CONCERNANT:

Ordre de renvoi du mercredi 13 juin 1990: (Dispositions relatives au maintien en incarcération)

Conformément au paragraphe 14(1) de la *Loi modifiant la Loi sur la libération conditionnelle* et la *Loi sur les pénitenciers* (L.R.C., 1985, 2<sup>e</sup> supp., chapitre 34) un examen complet des dispositions et de l'application des articles 21.2 à 21.6 et de l'annexe de la *Loi sur la libération conditionnelle*, ainsi que des paragraphes 25(5) à (7) et de l'article 26.1 de la *Loi sur les pénitenciers*

### WITNESSES:

(See back cover)

### TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Second Session of the Thirty-fourth Parliament,  
1989-90

Deuxième session de la trente-quatrième législature,  
1989-1990



STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND  
THE SOLICITOR GENERAL

*Chairman:* Robert Horner

*Vice-Chairman:* Wilton Littlechild  
(Solicitor General)

Members

Ken Atkinson  
Gabrielle Bertrand  
John Brewin  
Bill Domm  
Douglas Fee  
François Gérin  
Carole Jacques  
Robert Kaplan  
Derek Lee  
John Nunziata  
George Rideout  
Svend Robinson—(14)

(Quorum 8)

Richard Dupuis

*Clerk of the Committee*

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET  
DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL

*Président:* Robert Horner

*Vice-président:* Wilton Littlechild  
(Solliciteur général)

Membres

Ken Atkinson  
Gabrielle Bertrand  
John Brewin  
Bill Domm  
Douglas Fee  
François Gérin  
Carole Jacques  
Robert Kaplan  
Derek Lee  
John Nunziata  
George Rideout  
Svend Robinson—(14)

(Quorum 8)

*Le greffier du Comité*

Richard Dupuis



**MINUTES OF PROCEEDINGS**

TUESDAY, NOVEMBER 20, 1990  
(59)

[Text]

The Standing Committee on Justice and the Solicitor General met at 9:05 o'clock a.m. this day, in Room 308 West Block, the Chairman, Robert Horner, presiding.

*Members of the Committee present:* Gabrielle Bertrand, Bill Domm, Doug Fee, Bob Horner, Carole Jacques, Derek Lee, John Nunziata and George Rideout.

*Other Member present:* Warren Allmand.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Philip Rosen, Senior Analyst; Patricia Begin, Research Officer.

*Witnesses: From the Victims of Violence Society:* Gary Rosenfeldt, Executive Director; George Bears, National Director; Darlene Remple, Director, Prairie Region; Bert Dixon, Director, Atlantic Region.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 13, 1990 (*See Minutes of Proceedings and Evidence of Thursday, October 25, 1990, Issue No. 48*).

Gary Rosenfeldt, Darlene Remple, Bert Dixon and George Bears each made an opening statement and answered questions.

At 11:00 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Richard Dupuis

*Clerk of the Committee*

**PROCÈS-VERBAL**

LE MARDI 20 NOVEMBRE 1990  
(59)

[Traduction]

Le Comité permanent de la justice et du solliciteur général se réunit aujourd'hui à 21 h 05, dans la pièce 308 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Robert Horner (*président*).

*Membres du Comité présents:* Gabrielle Bertrand, Bill Domm, Doug Fee, Bob Horner, Carole Jacques, Derek Lee, John Nunziata, George Rideout.

*Autre député présent:* Warren Allmand.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Philip Rosen, analyste principal; Patricia Begin, attachée de recherche.

*Témoins: De la Victims of Violence Society:* Gary Rosenfeldt, directeur exécutif; George Bears, directeur national; Darlene Remple, directrice, région des Prairies; Bert Dixon, directeur, région de l'Atlantique.

Le Comité reprend les travaux prévus à son ordre de renvoi du mercredi 13 juin 1990 (*voir les Procès-verbaux et témoignages du jeudi 25 octobre 1990, fascicule n° 48*).

Gary Rosenfeldt, Darlene Remple, Bert Dixon et George Bears, font chacun un exposé et répondent aux questions.

À 11 heures, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

Richard Dupuis



[Text]

## EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Tuesday, November 20, 1990

• 0907

**The Chairman:** I call this meeting to order.

Under the orders of the day we are evaluating the detention provisions of Bill C-67. We are happy to have with us once again, from the Victims of Violence Society, Gary Rosenfeldt, Executive Director, National Head Office; George Bears, National Director; Darlene Rempel, Director, Prairie Region; and Bert Dixon, Director, Atlantic Region.

We circulated your briefs and all of us have studied them. Do you wish to make an opening statement at this time?

**Mr. Gary Rosenfeldt (Executive Director, National Head Office, Victims of Violence Society):** Mr. Chairman and members of the committee, I would like to thank you for inviting us here to address the issue of Bill C-67. It has been around for a number of years, and I remember when Bill C-67 was first introduced. It was about three years ago and I was very pleased that the Government of Canada had taken steps to address the issue of mandatory supervision and other forms of early release.

However, during the last number of years we have had some grave concerns regarding the whole issue of mandatory supervision and other forms of early release. As you can see from the written statements we have prepared, we still have grave concerns regarding this whole issue of mandatory supervision.

This morning we would like to present a very brief statement from each of our representatives, starting with Darlene Rempel, then moving to Bert Dixon and George Bears, and then I will sum it all up.

• 0910

**Ms Darlene Rempel (Director, Prairie Region, Victims of Violence Society):** Mr. Chairman, members of the committee, I wish to put before you today the views and statements of the people in the prairie region who in our estimation have become victims of the justice system.

My family and I became involved with the Victims of Violence organization in March 1989. That was four and a half years after our son, 23, was attacked by eight juveniles and two adults. He was robbed, beaten, and stabbed to death while walking home one night. Two years later one of the juveniles was raised to adult court. On the day of the trial the case was plea-bargained. The charge was reduced to manslaughter. Carvin McKay was sentenced to four years in Stony Mountain Penitentiary.

Even though the judge raised him to adult court because of the very strong evidence of his violent, uncontrollable nature and the opportunity for better rehabilitation and counselling facilities in the adult system—such as the

[Translation]

## TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le mardi 20 novembre 1990

**Le président:** Je déclare la séance ouverte.

Nous reprendrons l'étude des dispositions du projet de loi C-67 régissant la détention. Nous avons comme témoins des représentants de la Société Victimes de violence et notamment monsieur Gary Rosenfeldt, le directeur exécutif, monsieur George Bears, le directeur national, madame Darlene Rempel, directrice pour la région des Prairies, et monsieur Bert Dixon, directeur pour la région de l'Atlantique.

Des copies de votre mémoire ont été distribuées à tous les membres du Comité. Avez-vous une déclaration d'ouverture?

**M. Gary Rosenfeldt (directeur exécutif, siège social, Société Victimes de violence):** Je voudrais tout d'abord vous remercier de nous avoir invités à comparaître au sujet du projet de loi C-67, déposé il y a environ trois ans; à l'époque je m'étais félicité de ce que le gouvernement fédéral ait pris des mesures pour régler le problème de la libération surveillée et d'autres formes de libération anticipée.

Cependant, depuis quelques années, la libération surveillée et les autres types de libération anticipée n'ont pas manqué de poser des problèmes graves. Comme vous pouvez le constater à la lecture de notre exposé, ces préoccupations n'ont toujours pas été réglées.

Nous allons chacun à tour de rôle faire un bref exposé en commençant par Darlene Rempel qui sera suivie par Bert Dixon et George Bears, après quoi j'essaierai de tirer les conclusions.

**Mme Darlene Rempel (directrice pour la région des Prairies, Société Victimes de violence):** Monsieur le président, permettez-moi de vous exposer le point de vue des habitants de la région des Prairies qui sont devenus les victimes du système judiciaire.

C'est depuis mars 1989 que je participe avec les membres de ma famille aux activités de la Société Victimes de violence, soit quatre ans et demi après que notre fils âgé de 23 ans, alors qu'il rentrait à la maison le soir, a été attaqué par huit adolescents et deux adultes qui lui ont volé tout ce qu'il avait sur lui et ensuite l'ont battu et tué d'un coup de couteau. Deux ans plus tard, un des jeunes a été déféré devant un tribunal pour adultes. Mais le jour du procès, il y a eu négociation des plaidoyers et la charge a été réduite à celle d'homicide involontaire. Carvin McKay a été condamné à quatre ans de réclusion dans le pénitencier de Stony Mountain.

Bien que le juge ait décidé de le déférer devant un tribunal pour adultes en raison de son caractère violent et incontrôlable, et aussi parce que dans les prisons pour adultes, il y aurait de meilleures chances pour lui d'être suivi



## [Texte]

psychiatric centre in Saskatoon, Saskatchewan—there was no recommendation by the judge at the time of sentencing for any counselling or rehabilitation program whatsoever. The youth was 17 at the time of sentencing. He was released on mandatory supervision on May 29, 1989, after serving two years and eight months of his sentence.

We recently have learned, after six years, that there still is a warrant out for Bernard McKay. He was subpoenaed as a material witness in this case. If he had been available as a witness, would Carvin McKay have had his charge reduced to manslaughter? He may have been found guilty of second-degree murder, as originally charged. How much effort was really put in to locate Bernard McKay? Just as a matter of interest, this warrant does not expire until March 1991.

During the two years prior to the trial, we were not kept informed of what was happening as far as the others involved in our son's death were concerned. We felt completely neglected and let down by the justice system, as the majority of victims and families of victims now tell us they feel concerning this same system.

I would like to bring before you a more recent case. On October 20 of this year Eleanor Huska, a Winnipeg woman, was trying to rebuild her life. She watched her dreams go up in flames when her home was destroyed by an arsonist for the second time. The woman's former husband was charged with arson. The man was paroled on October 18 after spending four months in jail for setting fire to the same house in May of this year. She did not have insurance. The insurance companies she talked to would not give her any insurance until she moved into that house. She waited. Now it is too late. She is left with nothing—no house, no money, nothing—all because someone decided to let her husband out on good behaviour.

In another recent case in Manitoba, Marjorie Kreton learned on November 15, this past Thursday, that her abusive husband, a man who choked her, punched her, and then dragged her down three flights of stairs and continued out on the street to beat her and then stab her in front of witnesses, was granted full parole from jail last week. This attack occurred in November 1989, while he was released on bail after a previous attack on his wife. He was convicted of aggravated assault, but sentenced to a mere six months in jail.

Justice Minister McCrae called for an appeal of the sentence. Last March her husband was sentenced to 18 months in jail. Now he is out again. She does not know what to do or where to go. Even during his trial he continually vowed he would come back and kill her. He is still doing so, but he is still out.

• 0915

On October 9, 1990, David Allen Warriner shot to death a 28-year-old cab driver just outside of Winnipeg because the cabbie lost his way on a country road. Warriner pleaded guilty to second-degree murder. Warriner had been released from

## [Traduction]

par des psychiatres, comme au centre psychiatrique de Saskatoon, néanmoins, au moment où il a rendu sa sentence, le juge n'a recommandé aucun programme de counselling ou de réadaptation. Le prévenu était âgé de 17 ans au moment de sa condamnation. Il a été relâché en liberté surveillée le 29 mai 1989 après avoir purgé deux ans et huit mois de sa peine.

Nous avons appris récemment que six ans après le fait, Bernard McKay faisait toujours l'objet d'un mandat à comparaître car il devait comparaître en qualité de témoin direct dans cette affaire. S'il avait été là pour témoigner, il se peut fort bien qu'au lieu d'être condamné pour homicide involontaire coupable, Carvin McKay aurait été déclaré coupable de meurtre au deuxième degré, ce dont il avait été inculpé à l'origine. A-t-on réellement fait un effort pour retrouver Bernard McKay? D'ailleurs son mandat à comparaître n'expire qu'en mars 1991.

Pendant les deux années qui ont précédé le procès, on ne nous a pas fourni les éléments d'information en ce qui concerne les autres individus ayant participé au meurtre de notre fils. Nous nous sentions complètement abandonnés par la justice, de même d'ailleurs que la majorité des victimes et des familles des victimes.

Je voudrais maintenant invoquer un cas plus récent. Eleanor Huska de Winnipeg qui essayait de se refaire une vie a tout perdu le 20 octobre dernier lorsque sa maison a été détruite par un incendie. L'ex-mari de cette femme a été accusé d'incendie criminel. Le 18 octobre, il avait bénéficié de la libération conditionnelle après avoir passé quatre mois en prison pour avoir mis le feu à cette maison une première fois au moins de mai dernier. Or la femme n'était pas assurée car les compagnies d'assurance refusaient de l'assurer tant qu'elle ne vivait pas dans la maison. Elle a donc attendu et maintenant il est trop tard. Elle n'a plus rien—ni maison ni argent, rien du tout—et tout ça parce que quelqu'un a décidé de libérer son mari pour bonne conduite.

Marjorie Kreton du Manitoba a appris le 15 novembre, c'est-à-dire jeudi dernier, que son mari avait bénéficié de la libération conditionnelle alors qu'il avait essayé de l'étrangler, qu'il l'avait battue, qu'il l'avait fait dégringoler de trois volets d'escaliers et qu'il l'avait battue et attaquée avec un couteau jusque dans la rue et devant témoins, en novembre 1989. Cela s'est passé pendant qu'il avait été libéré sous caution après avoir déjà attaqué sa femme. Il a été condamné à seulement six mois de réclusion pour voies de fait graves.

M. McCrae, ministre de la Justice, avait d'ailleurs interjeté appel de cette sentence. En mars dernier, son mari a été condamné à 18 mois de prison et le voilà qui est relâché de nouveau. Elle ne sait plus à quel saint se vouer. Même au cours du procès, il n'arrêtait pas de répéter qu'il reviendrait pour la tuer et il le dit toujours mais cette fois-ci il est libre.

Le 9 octobre 1990, David Allen Warriner a tué d'un coup de pistolet un chauffeur de taxi de 28 ans dans la prairie de Winnipeg simplement parce que le chauffeur avait perdu son chemin dans des routes de campagne. Warriner a plaidé



[Text]

an Ontario prison 12 days earlier after serving one and a half years for robbery. Warriner applied for early parole several months earlier, but was turned down when his father and stepmother, who live in Springfield, Manitoba, refused to have him live with them. Warriner sent a letter after that to his sister saying he would get even. The cab driver left behind a young wife who was pregnant and who also had another small child.

In August 1986, Donald James Reimer led a high-speed chase that ended when his rented car smashed into parked cars on Portage Avenue in Winnipeg, killing three passengers in his car. Reimer was convicted of criminal negligence causing death and was originally sentenced last April to life in prison. Last month his sentence was reduced to six years by the Manitoba Court of Appeal. This meant he was eligible for day parole almost three weeks ago. It seems he has progressed through the system very quickly, so quickly in fact that even the National Parole Board cannot keep up with him.

At the time of the accident, Reimer had 39 driving convictions on his record and was prohibited from driving in Manitoba and Alberta. After the crash, he fled the province and was involved in another high-speed chase before he was finally arrested and brought to trial. Reimer is eligible for full parole in December 1991.

How many people does he have to kill before he will be given an effective deterrent? How many families must be devastated by these tragic losses before people like Donald Reimer and others like him will be stopped? It seems reasonable to assume that after 39 convictions and three deaths, the courts would be convinced that a person of this type should serve his full sentence with no parole, even if the sentence is only six years.

I have a couple of letters from the Decker family, which is the family of one of Donald Reimer's victims; I would like to read it to you at this time. These letters are addressed to the National Parole Board:

Dear Members:

I can only assume that your Parole Board has all the information on the Donald J. Reimer case here in Manitoba.

This letter is written as a personal appeal from my family and myself in hopes that your Board will take into consideration the following:

That in lieu of the reduced sentence which was handed down by the Court of Appeal to Mr. Reimer, that Mr. Reimer be required to serve a minimum of six (6) years in prison without any chance of temporary absence, escorted or unescorted.

Your Board must take into consideration the 39 criminal offences and the police chases which took place not only in Winnipeg but in Calgary and Delta, B.C. We also ask you to consider the fact that he failed to appear for his trial in Winnipeg by escaping for a year with a Canada-wide warrant issued for his arrest. This shows his utter disregard or respect for the Canadian Justice System.

[Translation]

coupable de meurtre au deuxième degré. Il venait d'être libéré, depuis une douzaine de jours, d'une prison de l'Ontario après avoir purgé une peine d'un an et demi de prison pour vol qualifié. Il avait déposé une demande de libération conditionnelle quelques mois plus tôt mais sa demande avait été rejetée lorsque son père et sa belle-mère établirent à Springfield au Manitoba ont refusé de l'accueillir. Sur quoi Warriner a écrit une lettre à sa soeur disant qu'il se vengerait d'eux. Le chauffeur de taxi laissait une jeune épouse enceinte et un petit enfant.

En août 1986, Donald James Reimer avait été poursuivi par la police abord d'une voiture louée et il a fini par emboutir des voitures stationnées sur l'avenue du Portage à Winnipeg, accident au cours duquel trois passagers dans sa voiture ont trouvé la mort. En avril dernier, Reimer a été condamné à la prison à vie pour négligence criminelle entraînant la mort. Il y a un mois, sa peine a été commuée à six ans par la Cour d'appel du Manitoba, ce qui lui donnait droit à la semi-liberté il y a près de trois semaines. Ses affaires ont si bien marché que même la Commission nationale des libérations conditionnelles n'arrive plus à le suivre.

Au moment de l'accident, Reimer avait reçu 39 procès-verbaux pour atteintes au code de la route, ce qui lui avait valu l'interdiction de conduire au Manitoba et en Alberta. Après cet accident, il a quitté la province et a encore une fois été poursuivi par la police en voiture pour être finalement arrêté et déféré devant les tribunaux. Il pourra bénéficier de la libération conditionnelle en décembre 1991.

Combien d'autres personnes devra-t-il encore tuer avant qu'il n'écope d'une véritable sentence. Combien d'autres familles devront pleurer leurs morts avant que des personnes comme Donald Reimer soient mises hors d'état de nuire. On aurait pu penser qu'après 39 condamnations et trois morts, les tribunaux auraient enfin compris que ce genre d'individu doit purger la totalité de sa peine dernière les barreaux même si ce n'est que six ans.

Je voudrais si vous le permettez vous donner lecture d'une lettre de la famille Decker qui est la famille d'une des victimes de Donald Reimer. Cette lettre est adressée à la Commission nationale des libérations conditionnelles:

Mesdames, messieurs,

Je présume que la Commission des libérations conditionnelles est en possession de tous les éléments du dossier de Donald J. Reimer au Manitoba.

Je vous écris dans l'espoir que la Commission tiendra compte de ce qui suit:

Qu'au lieu de la réduction de peine prononcée par la Cour d'appel à l'endroit de M. Reimer, que celui-ci soit obligé de purger une peine minimum de six ans de réclusion sans possibilité de libération quelconque.

La Commission devrait tenir compte du fait que le prévenu avait déjà commis 39 délits et que la police a été obligée de le poursuivre en voiture non seulement à Winnipeg mais également à Calgary et à Delta en Colombie-Britannique. En outre, il n'a pas comparu pour son jugement à Winnipeg après s'être enfui et avoir fait l'objet d'un mandat d'arrêt national, ce qui prouve qu'il se fiche complètement de la justice.



## [Texte]

Not only my family but the members of the other families who have lost loved ones through his total disregard and negligence (this does not even take into consideration the damage and loss of property) ask the Board members: How does the justice system arrive at the sentences they hand out? How bad does a person have to be? A six-year jail sentence without parole does not seem unreasonable for what Mr. Reimer has done, especially when a six-year sentence or more is handed out to someone who has only robbed a store, etc.

• 0920

His total disregard for the law becomes quite apparent when you consider the fact that while on a Canada-wide warrant for his arrest he became involved in three more police chases. This is after the fact of killing three people in the Winnipeg car chase. He has been caught driving without a valid licence and while under the influence of alcohol on several occasions. This, unfortunately, has not deterred him from driving and, as you can see, the end result is the death of three people.

What is the value of a life? In this case three lives, 2 who were 20 years old and a forty year old. Just six years in prison? I think a person would be very lucky to only receive such a minimum sentence and at the end of that time be able to enjoy what life has to offer while his victims will never see the light of day again and their families are left to mourn their passing.

If Mr. Reimer is not made to serve the full six years of his sentence (and since he has such little regard for the judicial system) he will feel he has beaten the system, and he has in the past and may step behind the wheel of a car upon his release and "and who will be his next victim?" Anything short of the six year sentence is not acceptable to me or my family. Six years out of Mr. Reimer's life is very little to pay in light of what has taken place.

I respectfully ask for your consideration to my appeal. I thank your members of the Board for your indulgence.

Respectfully, S. M. Decker

The other letter is from Mr. Decker's son-in-law, whose wife, I believe, is the only child now that the Deckers have left. It is again addressed to the National Parole Board:

Dear Sirs or Madams:

On behalf of my wife and family, I am writing this letter in support of Mr. Decker's letter of October 15, 1990, to you, requesting that Mr. Reimer be required to serve his full sentence rather than being granted parole in the normal course of events.

Our request is of a biased nature as Mr. Decker is my father-in-law, and one of the three victims of Mr. Reimer's crime was my brother-in-law, Bruce Decker. Nevertheless, I realize that our request has to be based on something other than the grief which the whole affair has brought to us.

## [Traduction]

Pas seulement les membres de ma famille mais ceux des autres familles qui ont perdu des êtres chers à cause de son comportement (et sans même parler des dégâts matériels) voudraient bien qu'on leur explique comment est-ce possible que les tribunaux rendent des sentences pareilles et quel crime faut-il commettre pour se retrouver durablement derrière les barreaux. Il me semble qu'une peine de réclusion de six ans sans possibilité de libération conditionnelle ne serait pas déraisonnable pour les crimes commis par Reimer, surtout quand on pense qu'il suffit généralement d'avoir cambrioler un magasin pour écoper d'une peine de six ans de réclusion.

Son mépris total de la loi est corroboré par le fait qu'alors qu'il faisait l'objet d'un mandat d'arrêt national, la police a encore été obligée à trois reprises à le poursuivre en voiture, ceci après avoir tué trois personnes à Winnipeg lors d'une poursuite en voiture. À plusieurs reprises il a conduit sans permis et en état d'ébriété. Mais ceci ne l'a nullement découragé de conduire, ce qui a résulté en la mort de trois personnes.

Que vaut une vie? En l'occurrence il s'agit de trois vies, dont deux personnes âgées de 20 ans et une personne âgée de 40 ans. Six années de prison, est-ce vraiment tout ce que cela vaut? Le responsable s'en sort au bout de six ans et peut reprendre la vie alors que ses victimes sont mortes et que leurs familles ne peuvent que pleurer leur décès.

Si M. Reimer n'est pas obligé de purger la totalité de ses six ans de réclusion, il sera convaincu qu'il a réussi à s'en sortir à bon compte et dès qu'il sera en liberté, il reprendra sans doute le volant en attendant de tuer d'autres victimes. Je ne vois pas comment on peut condamner Reimer à moins de six ans de réclusion, et c'est encore peu de choses quand on pense à ce qu'il a fait.

J'espère que vous tiendrez compte de ce qui précède et je vous remercie de votre attention.

Signé S. M. Decker.

L'autre lettre a été rédigée par le beau-fils de M. Decker dont la femme est la seule enfant que les Decker aient maintenant. Cette lettre est également adressée à la Commission nationale des libérations conditionnelles:

Messieurs, Mesdames,

Au nom de ma femme et de ma famille, je me joins à M. Decker qui dans sa lettre du 15 octobre 1990 demande que M. Reimer purge la totalité de sa peine sans pouvoir bénéficier de la libération conditionnelle.

Je ne suis guère neutre dans cette affaire vu que M. Decker est mon beau-père et qu'une des trois victimes de M. Reimer était Bruce Decker, mon beau-frère. Par ailleurs, je comprends fort bien que notre requête ne saurait être fondée uniquement sur notre douleur.



## [Text]

We believe that Mr. Reimer has shown a genuine contempt and disdain for not only the law but for the welfare of anyone and anything beyond himself. If the only crime he had ever committed was the intoxicated, high-speed chase which resulted in the death of three people, I doubt that either of these letters would have been written. Perhaps that is not quite true, as alcohol was involved in the event. What really upsets us, however, is the role of the judicial system in these events. The man had some 39 or 40 major driving convictions preceding that fatal evening. He was driving under the influence, in a rental car he obtained through fraudulent means, after his licences in Manitoba and Alberta had already been revoked. There was a bite mark found on his shoulder afterwards, meaning at least one of the passengers had struggled with him to try and stop his maniacal driving. In our minds, he was literally a beast let loose on the streets.

Then, my in-laws had to endure three or four years of the most appalling goings-on by this man. First, he was held without bail, and then was released on his own recognizance because his lawyer had forgotten to file an application in the normal course of events. While out, he got involved in another chase in the Winnipeg Airport parking lot, and damaged a vehicle he had borrowed from a friend without the friend's knowledge. Then he got involved in another driving incident in Calgary, at a time when he was staying with his brother, a Calgary policeman (who no doubt was extremely embarrassed by the event). Then he skipped bail. He became Manitoba's "Most Wanted" fugitive. He was arrested for shoplifting in B.C. but was released by the local police force who didn't realize they were dealing with a wanted man. Then, to top it all off, he was finally arrested after taking off again at high speed through another residential neighbourhood. Only this time, it was during the day, at a time when young children were playing on the streets. (Do these actions sound like those of a truly remorseful person?)

• 0925

All of these events were paraded daily in the *Winnipeg Sun* and the *Winnipeg Free Press*, and were often the subject of news broadcasts on television and radio. (If the Board doubts this, we will be happy to provide copies of the articles and video-tapes of the broadcasts—needless to say, we have had an interest in these events). The point is that this man not only caused us an immediate loss, but that his actions over the four years since the event continually reinforced the grief and anger we felt over the deaths. This affected not only my family, and my in-laws, but the parents of the other two victims as well. It was a bad dream that would never go away. From what we have seen of them, we think that Mr. Reimer's family appears to be a good one, and this must have hurt them also.

## [Translation]

Non seulement M. Reimer ne fait aucun cas de la justice mais en outre il ne s'intéresse qu'à sa propre personne au mépris du bien-être d'autrui. Nous ne nous serions peut-être pas permis de vous écrire s'il avait été reconnu coupable uniquement d'avoir essayé de s'enfuir en roulant à tombeau ouvert en état d'ébriété, ce qui a entraîné la mort de trois personnes. Ce que nous trouvons vraiment choquant c'est la façon dont les tribunaux se sont comportés en l'occurrence. En effet, avant ce dernier accident, cet individu avait déjà écopé d'une quarantaine de condamnations pour atteintes graves au code de la route. Il conduisait ce soir-là en état d'ébriété à bord d'une voiture de location alors qu'en principe son permis de conduite lui avait été retiré aussi bien au Manitoba qu'en Alberta. On a par la suite trouvé une morsure sur son épaule ce qui prouve qu'un de ses passagers avait essayé de l'arrêter. On pourrait dire qu'il se conduisait comme un fauve déchaîné.

Mes beaux-parents ont souffert trois ou quatre ans de martyre à cause de cet individu. Au début on lui avait refusé la liberté sous caution mais ensuite il a été mis en liberté sous engagement de comparaître parce que son avocat avait oublié de déposer une demande. Pendant qu'il était en liberté, il a à nouveau tenté de s'échapper à une poursuite automobile au parking de l'aéroport de Winnipeg, provoquant ainsi des dégâts à une voiture qu'il avait prise à un copain sans l'en avertir. Ensuite il a eu un accident de voiture à Calgary alors qu'il logeait chez son frère, un agent de police de cette ville pour qui toute cette affaire a dû être très embarrassante. Ensuite il s'est échappé alors qu'il était en liberté sous caution. Son nom figurait en tête de liste des criminels recherchés au Manitoba. Il avait été arrêté en Colombie-Britannique pour vol à l'étalage, mais par la suite la police locale l'a relâché ne sachant pas qu'il s'agissait d'un criminel recherché. On l'a enfin arrêté après qu'il se soit à nouveau enfui à grande vitesse à bord d'une voiture dans un quartier résidentiel. Seulement, cette fois-ci, c'était pendant le jour, à une heure où les jeunes enfants jouaient dans la rue. (Peut-on croire que cette personne a vraiment des remords?)

Tous les jours on parlait de ces événements dans le *Winnipeg Sun* et le *Winnipeg Free Press*, et on en parlait souvent à la télé et à la radio. (Si la Commission ne nous croit pas, nous serons heureux de fournir des copies des articles et des bandes magnétoscopiques des programmes télévisés—nul besoin de dire que nous nous sommes intéressés à ces événements). Le fait est que cet homme est responsable de la perte d'un être cher; ses actions au cours des quatre années qui ont suivi ces incidents n'ont fait que renforcer la colère et la douleur qu'ont causées ces décès. Cela a touché non seulement ma famille et ma belle-famille, mais les parents de deux autres victimes. C'était comme un cauchemar qui ne disparaît pas. Après les avoir rencontrés nous croyons que les parents de M. Reimer semblent être de bonnes personnes. Ils ont dû être durement éprouvés par ces événements.



## [Texte]

The trial judge, and one of the judges on the Manitoba Court of Appeal thought that Mr. Reimer's conduct was deserving of the most severe penalty that could be awarded in this case. Two judges on the Court of Appeal thought that since Mr. Reimer wasn't the most intoxicated person to ever sit behind a wheel (we would argue that this would mean he was probably fully aware of what he was doing), because it wasn't the fastest chase ever (as if 160 km. speeds and outrunning a trained police officer wasn't fast enough), because it wasn't the longest chase (thanks to losing control and smashing into a number of parked cars), and because Mr. Reimer was truly remorseful (you already know what we think of that), that the maximum sentence wasn't warranted. The other reason they gave was that it would create a precedent and be more severe than other sentences given out for similar crimes. If the latter is true, what was the point of Parliament in its wisdom toughening up drunk-driving laws? Or, are the judges in fact thwarting the will of Parliament? If so, is this something a government body might take into consideration in reviewing a parole application? Is your board capable of seeing through to the extent of the new legislation and of acting to carry out the public mandate in this regard? Or, are you constrained by a judicial system which, in our opinion, has brought the administration of justice once more into disrepute?

My concern is motivated by the fact that this whole circus of events has severely affected the mental well-being of my wife and my in-laws. They are honest, law-abiding people who believe in our system of justice. The decision by the Manitoba Court of Appeal has put that faith to the test. This man will potentially serve less than one year for each life he has taken. My father-in-law's request is not for revenge, but for simple, human justice. I ask that you give it every favourable consideration, and that you carry out the mandated will of Parliament.

Thank you for your kindness and consideration in this matter.  
Yours truly, Gilbert Jack Borsa

It is also signed by the other members of this family.

As I go on I would like to refer to the key research findings in the evaluation of the detention provision of Bill C-67. I would think that the question of protecting society should be over a long-term rather than short-term period. If there is no known independent and objective instrument to predict violence, then it would seem you have no choice in this matter. If society is to be protected, the offenders must serve the sentence the judge deems fair and just, and no one should be paroled. It is not fair to the inmates being detained if some are being paroled and others are not, under the circumstances.

## [Traduction]

Le juge de première instance et l'un des juges de la Cour d'appel du Manitoba ont pensé que la conduite de M. Reimer méritait la peine la plus sévère qu'on pouvait accorder dans ces circonstances. Deux juges de la Cour d'appel ont pensé que puisque M. Reimer n'était pas la personne la plus intoxiquée qui ait jamais pris le volant (cela veut dire qu'il savait probablement parfaitement ce qu'il faisait), que puisque ce n'était pas la poursuite automobile la plus rapide (comme si des vitesses de 160 km/h et le fait d'échapper à la poursuite d'un policier ne voulaient pas dire qu'on allait très vite), que puisque ce n'était pas la plus longue poursuite (parce qu'il a perdu complètement la maîtrise de son automobile et est entré en collision avec un certain nombre de voitures stationnées) et que puisque M. Reimer regrettait vraiment ce qu'il avait fait (vous savez déjà ce qu'on pense de cela), ils ont jugé que la peine maximale n'était pas justifiée. Ils nous ont également dit que cela créerait un précédent et qu'on imposerait une peine plus stricte que celle qu'on impose habituellement dans des cas semblables. Si c'est vrai, à quoi a-t-il servi que le Parlement dans sa sagesse prévoit des peines plus sévères pour ceux qui conduisent en état d'ébriété? Est-ce que de fait les juges contrarient les désirs du Parlement? Si c'est le cas, est-ce qu'un organisme gouvernemental devrait en tenir compte lorsqu'il étudie une demande de libération conditionnelle? Est-ce que la Commission est en mesure de tenir compte des nouvelles dispositions de la loi et de d'appliquer le mandat public? Etes-vous limités par un système judiciaire qui, à notre avis, a fait tomber l'administration de la justice dans le discrédit?

Je me préoccupe du fait que tous ces événements ont mis en péril le bien-être mental de ma femme et de ma belle-famille. Il s'agit de gens honnêtes qui respectent la loi et qui croient fermement à la validité du système de justice. La décision de la Cour d'appel du Manitoba a durement ébranlé cette foi. Cet homme pourrait purger moins d'un an pour chaque personne qu'il a tuée. La demande présentée par mon beau-père ne découle pas d'un désir de se venger; il veut simplement obtenir la justice. Je vous exhorte à accéder à sa demande et à tenir compte du désir du Parlement.

Merci de votre gentillesse et de votre attention.

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments distingués  
signature Gilbert Jack Borsa.

Cette lettre est également signée par d'autres membres de la famille.

En renvoyant aux principales constatations de l'enquête menée pour évaluer les dispositions relatives à l'incarcération contenues dans le projet de loi C-67, j'estime que la question de la protection de la société concerne le long terme et non pas le court terme et si l'on ne connaît aucun moyen indépendant et objectif de prédire la violence, il me semble alors que vous n'avez aucun choix en la matière. Si l'on veut protéger la société, les contrevenants doivent purger la peine que le juge trouve juste et raisonnable et personne ne devrait jouir d'une libération conditionnelle. Cela n'est pas juste pour les détenus si certains jouissent d'une libération conditionnelle alors que d'autres n'en jouissent pas, dans les circonstances.



[Text]

• 0930

If, on the other hand, we are going to be forced to maintain the parole system, we feel it should be an open and fair system, not handled privately behind closed doors. The public, not just one or two of us, has a right to take part in decisions concerning our safety and protection.

It would seem the whole justice system is overly concerned with the rights of the accused and the rights of the victims are at the bottom of the barrel. The police force do their job when they arrest these people, but once the offender has been arrested, that link in the legal chain fails us time and again.

Our legal system is badly in need of change. What happens to these victims after the police have dealt with the initial tears and the blood? Should they have to live in constant fear? Where can they go to find peace of mind and safety? They are forced to wait at least two to three months for any type of counselling, and that is if they can afford it. Should the victims be the ones who have to pay for the crimes for the rest of their lives, or should the offenders be forced to serve a full and just sentence in prison and receive the rehabilitation and treatment they need before they re-enter society?

As more and more offenders are receiving lighter sentences and earlier parole, more and more money is required to cover the cost of the additional resources needed to treat the victims of these repeat offenders. This type of system just is not working.

In 1989, for the fourth year in a row, Manitoba had the highest murder rate per capita in Canada. We would prefer to claim our fame in other areas. We do not want more victims; we want stronger deterrents. How much faith can we have in a system that consistently betrays us?

On behalf of Victims of Violence, Prairie Region, I thank you for the opportunity to voice our views to this committee.

**Mr. Bert Dixon (Director, Atlantic Region, Victims of Violence Society):** Mr. Chairman and members of the committee, thank you very much for giving me the opportunity to speak before you. I want to apologize in regard to my presentation. It was faxed from Halifax to the Parliament Buildings, but there was a mix-up and you do not have quite my full presentation in front of you. So I hope you will bear with me. It is not too long. Please excuse the mistake.

Before I get into my presentation, I want to mention that I run a victims' service in a provincial court house in the city of Halifax. We administer services to victims, probably in the area of 15 to 20 a day, in all different aspects of the needs they have for services in attending court and counselling in all different areas of victims services. These services are lacking, in Halifax particularly.

[Translation]

Si, par contre, nous sommes obligés de garder le système des libérations conditionnelles, il devrait s'agir d'un système ouvert et juste qui ne fonctionne pas en secret derrière des portes fermées. Le public, non pas seulement un ou deux d'entre nous, a le droit de participer aux décisions concernant notre sécurité et notre protection.

On a l'impression que tout le système judiciaire se concentre sur les droits des accusés, tandis que les droits des victimes sont au bas de l'échelle. Les policiers font leur boulot lorsqu'ils arrêtent ces gens, mais une fois que le contrevenant a été arrêté, ce maillon de la chaîne juridique brise beaucoup trop souvent.

Notre système judiciaire doit absolument être modifié. Qu'advient-il des victimes une fois que la police a séché les larmes et épongé le sang? Doivent-elles toujours vivre dans la crainte? Où peuvent-elles trouver tranquillité d'esprit et sécurité? Elles sont forcées d'attendre au moins deux ou trois mois avant d'avoir accès à des services de counselling, et ce si elles peuvent financièrement se le permettre. Les victimes devraient-elles être tenues de payer pour ces crimes le reste de leur vie? Est-ce que les contrevenants devraient être tenus de purger une pleine sentence derrière les barreaux et y recevoir la réadaptation et le traitement dont ils ont besoin avant de réintégrer la société?

Au fur et à mesure qu'un plus grand nombre de contrevenants reçoivent des peines moins sévères et la libération conditionnelle de plus en plus tôt, il faut toujours plus d'argent pour compenser pour les ressources supplémentaires dont on a besoin pour aider les victimes de ces récidivistes. Ce genre de système ne fonctionne tout simplement pas.

En 1989, pour la quatrième année consécutive, le Manitoba a eu le plus haut taux de meurtres au Canada par habitant. On préférerait être célèbre pour d'autres raisons. Nous ne voulons pas davantage de victimes, nous voulons une plus grande dissuasion. Quelle foi pouvons-nous avoir dans un système qui nous trahit constamment?

Au nom des victimes de violence de la région des Prairies, je vous remercie de l'occasion qui nous est donnée de transmettre nos vues à ce comité.

**M. Bert Dixon (directeur, région Atlantique, La Société Victimes de violence):** Monsieur le président, mesdames et messieurs, je tiens à vous remercier de m'avoir offert l'occasion de m'adresser à vous. J'aimerais m'excuser car le texte écrit de mon exposé a été envoyé par télécopieur de Halifax aux édifices du Parlement, mais il y a eu une erreur. Vous n'avez pas le texte complet sous les yeux. J'espère que vous serez patients. L'exposé n'est pas très long. Je m'excuse de cette erreur.

Avant de passer à mon exposé, j'aimerais signaler que je suis directeur d'un service aux victimes dans un tribunal provincial de la ville de Halifax. Nous offrons des services aux victimes, 15 à 20 personnes par jour, toutes sortes de services afin de répondre aux besoins qu'elles ont; cela va des conseils pour la présence devant les tribunaux au counselling. Ces services ne sont pas suffisants, surtout à Halifax.



[Texte]

Before I go into my presentation, it is imperative that I mention something that took place about two months ago that bothered me very much, when the Hon. Pierre Cadieux came to Halifax and gave the provincial Solicitor General's department \$0.5 million to study family violence. I am sure that some of the hon. members here have met Mr. Stewart McInnis at one time or another, and his comments on that particular grant of \$0.5 million was, "What a waste of money." The federal government could have done something constructive. They could have actually helped victims, but instead of that they gave the money to bureaucrats who at that time would have put the money out, for instance, on surveys to college professors or anybody who was interested.

• 0935

It is a sad situation. I am sure that if Mr. Cadieux had realized or had been brought into the broader perspective of actually helping people who need help, he certainly would have put that \$0.5 million to better use. I think he was sincerely concerned with victims, but I think the bureaucratic influence taking place in our system of government draws funding from federally elected Members of Parliament, and that funding is not directed to the benefit of the people.

Over the last three or four years of working within the Nova Scotia system I have noticed that the biggest problem we face is a bureaucratic civil servants' government. If we could only deal with elected politicians, their goodwill would come forward with regard to different types of funding or different types of things. The money would go into the community and serve a worthwhile purpose. I know we cannot eliminate bureaucracy but I wish we could.

Past mistakes, unnecessary deaths and violence to innocent victims have shown the importance of Bill C-67 to the people of Nova Scotia and Canada. In Nova Scotia our waiting area in the provincial court house is used by many new victims every day. But what we have noticed is that many of the offenders are re-offenders—people who offend over and over again. The victims in the court system are always changing, but the offenders are not.

When this scenario continually takes place people in the community know something is wrong. Most judges, police officers and support people know the system does not work very well. This being the case, we have recommended one of two things—either the total abolishment of parole or a revamping of the system to end the continuous errors that are costing innocent people their lives.

[Traduction]

Avant que je passe à mon exposé, il importe que je vous parle de quelque chose qui s'est passée il y a environ deux mois, quelque chose qui me tracasse énormément. L'honorable Pierre Cadieux est venu à Halifax et a donné aux services du procureur général de la province un demi-million de dollars pour étudier la violence dans la famille. Je suis sûr que certains députés ont rencontré M. Stewart McInnis, qui a dit quand il a entendu parler de cette subvention: «Quelle perte d'argent». Le gouvernement fédéral aurait pu faire quelque chose de positif. Il aurait pu vraiment aider les victimes; cependant il a jugé bon de donner cet argent aux bureaucrates qui se serviront de cet argent pour offrir des contrats sur des sondages aux professeurs de niveau collégial ou à quiconque s'intéresse à la question.

La situation est désolante. Je suis certain que M. Cadieux aurait fait meilleur usage de cette somme de 0,5 million de dollars s'il avait eu connaissance de la situation ou si on lui avait présenté un tableau plus vaste des mesures à prendre pour venir en aide aux gens qui en ont vraiment besoin. Je suis convaincu qu'il se soucie sincèrement des victimes, mais je crois que l'influence bureaucratique qui prévaut dans notre système de gouvernement ne permet pas aux députés d'utiliser les crédits qui leur sont accordés pour venir en aide directement aux gens éprouvés.

Étant en contact depuis trois ou quatre ans avec le gouvernement de Nouvelle-Écosse, j'ai pu remarquer que notre plus grand problème, c'est la bureaucratie. Si on pouvait traiter uniquement avec les politiciens élus, je suis certain que leur bonne volonté se manifesterait lorsqu'il s'agirait d'appuyer différents types de financement ou de régler divers cas. L'argent serait utilisé à bon escient, au sein de la collectivité. J'aimerais pouvoir supprimer la bureaucratie. Malheureusement, c'est impossible.

Les habitants de la Nouvelle-Écosse et du Canada ont compris l'importance du projet de loi C-67 après avoir pris connaissance des erreurs commises par le passé, des décès inutiles et de la violence subie par d'innocentes victimes. La salle des pas perdus de la Cour provinciale de la Nouvelle-Écosse est fréquentée chaque jour par de nouvelles victimes. Mais, ce que nous avons remarqué, c'est que beaucoup de contrevenants récidivent à maintes reprises. Les victimes de notre système judiciaire sont nouvelles mais les contrevenants sont toujours les mêmes.

Lorsque ce scénario se répète continuellement, les gens se rendent bien compte que quelque chose ne tourne pas rond. La plupart des juges, des agents de police et du personnel des services d'aide savent que le système ne fonctionne pas très bien. C'est pour cette raison que nous avons recommandé l'annulation pure et simple de la libération conditionnelle ou la modification du système afin de mettre un terme aux erreurs continues qui coûtent la vie à d'innocentes victimes.



[Text]

It is disgusting that the National Parole Board can continually tell the public they cannot predict violent behaviour and in the next breath turn around and grant a dangerous, violent offender early release in the name of so-called rehabilitation. Rehabilitation has never proven to be successful with those who have not shown any desire to rehabilitate themselves.

I recently met with Nova Scotia parole officers. I was told by these parole officers that only 2% of all offenders released actually show or express remorse for the crimes they have committed. Parole offices felt so uncomfortable with this that they expressed their views to me about that particular issue. These officers themselves had severe problems with that. They are parole officers but they are also human beings with families. They had genuine concerns for their own families under our present system of parole.

Pat Hanna was shot to death by a police officer on the streets of Halifax seven days ago. He was on mandatory supervision at the time. Who was responsible for that death? The police? I do not think so. Mr. Hanna? Possibly, but indirectly. The National Parole Board was responsible. He should not have been on the streets of Halifax at the time of his death. He should have been incarcerated and perhaps receiving help for his problems and inability to function within our society.

• 0940

Mr. Bailey was released from jail early. Nine days later he was shot to death on the streets of Halifax. This case is unsolved at the present time. This early release from incarceration certainly cost this man his life. Who was responsible for this death? Again, I say to you the National Parole Board was responsible.

Alan Legere was convicted of two murders, suspect in four. These murders happened in Atlantic Canada a year ago. Was he shackled when he escaped the Correctional Service? The National Parole Board says he was. A parole officer working with Legere has a painting in his living room which he showed on TV, and he expressed his views that Mr. Legere was an articulate man and deserving of respect. This is a parole officer's opinion of Mr. Alan Legere.

Alan Legere is a killing machine who put fear in the province of New Brunswick while he was at large. Was he shackled at the time of his escape? Witnesses say he was not; the Correctional Service says he was. Whom do you believe? I believe the witnesses.

The National Parole Board is a government within a government. It completely ignores the sentence handed down by a judge, directed by a jury, in the name of rehabilitative justice. The previous examples I have given you show the irresponsibility of the Parole Board. It is detrimental not only to the victims of crimes but also to the criminals they release early. It is a program developed by social do-gooders, expanded in the Trudeau "just society" days into what it is

[Translation]

On ne peut que se révolter lorsque la Commission nationale des libérations conditionnelles dit aux citoyens qu'elle ne peut prévoir le comportement violent des contrevenants et, du même souffle, accorde, au nom d'une soi-disant réadaptation, accorde une libération anticipée à un contrevenant violent et dangereux. La réadaptation n'a jamais donné de bons résultats avec les détenus qui ne veulent pas vraiment changer.

Récemment, j'ai rencontré des agents des libérations conditionnelles de la Nouvelle-Écosse. Ils m'ont dit que seulement 2 p. 100 de tous les contrevenants bénéficiant d'une libération conditionnelle éprouvent ou disent éprouver un certain remords pour les crimes qu'ils ont commis. Cette statistique était tellement embarrassante pour les agents des libérations conditionnelles qu'ils m'ont donné leur opinion sur le sujet. Ils m'ont avoué que cela les dérangeait beaucoup. Ces agents sont des gens comme les autres, ils ont, eux aussi, une famille et ils s'inquiètent réellement des conséquences que peut avoir l'actuel système de libération conditionnelle.

Il y a sept ans, Pat Hanna est tombée sous les balles d'un agent de police, dans les rues de Halifax. À l'époque, il était en liberté surveillée. Qui est responsable de sa mort? La police? Je ne crois pas. Lui-même? Probablement, mais indirectement. C'est la Commission nationale des libérations conditionnelles qui est responsable. Il n'aurait jamais dû se trouver dans les rues de Halifax au moment de sa mort. Il aurait dû être incarcéré et recevoir de l'aide pour régler ses problèmes et son inadaptation sociale.

M. Bailey avait bénéficié d'une libération anticipée. Neuf jours après être sorti de prison, il a été abattu dans les rues de Halifax. Jusqu'à présent, l'affaire n'a pas été élucidée, mais on peut dire que sa libération anticipée lui a coûté la vie. Qui est responsable de sa mort? C'est encore la Commission nationale des libérations conditionnelles.

Alan Legere était accusé de deux meurtres et suspect dans quatre autres. Ces meurtres ont été commis dans la région de l'Atlantique, il y a un an. Portait-il les fers quand il s'est échappé du Service correctionnel? La Commission nationale des libérations conditionnelles prétend que oui. Un agent de libération conditionnelle qui s'est occupé de Legere a, dans son salon, une peinture qu'il a montrée à la télévision. Il a dit que M. Legere était un homme qui s'exprimait avec aisance et qui méritait le respect. Voilà ce que cet agent pensait de Alan Legere.

Or, Alan Legere est une machine à tuer qui a semé la terreur dans tout le Nouveau-Brunswick lorsqu'il était en liberté. Portait-il les fers au moment de son évasion? Les témoins contredisent le Service correctionnel et affirme qu'il ne l'était pas. Qui croire? Quant à moi, je crois les témoins.

La Commission nationale des libérations conditionnelles est un État dans l'État. Au nom de la réadaptation, elle fait fi de la peine de réclusion imposée par le juge et demandée par le jury. Les exemples que je vous ai cités montrent l'irresponsabilité de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Cette situation est préjudiciable tant pour les victimes de crimes que pour les criminels eux-mêmes qui bénéficient d'une mise en liberté anticipée. C'est un



[Texte]

today: a bureaucratic cult of psychotic psychologists with dreams of rehabilitating murderers, child molesters, and rapists. The fact is that Canadians fear the National Parole Board decisions as much as they fear the criminals they release early.

Surveys show violence is increasing every year. The sentences of the people's court are continually manipulated by the National Parole Board. It is too late to help me. My son was brutally murdered because of the early release of a very violent individual. The National Parole Board played God and took my innocent son's life. The police comments were: he was in the wrong place at the wrong time.

I say to you that capital punishment is law in Canada, and the executioners are the National Parole Board. Thank you very much.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Dixon.

Mr. Rosenfeldt, I am sure we all want to hear everything you have to say, but I want you to realize that the time for questioning has been cut down drastically.

**Mr. Rosenfeldt:** I am sorry, Mr. Chairman, I understood that we had from 9 a.m. to 11 a.m.

**The Chairman:** Actually, it is 9 a.m. to 10.30 a.m. We may run overtime.

**Mr. Rosenfeldt:** Okay. We will try to keep it brief.

**The Chairman:** Thank you.

**Mr. George Bears (National Director, Victims of Violence Society):** It is a pleasure to be here today, and I would like to thank the members of the justice committee and you, Mr. Chairman, for inviting the Victims of Violence Society to appear before this committee. I will be very brief in my presentation, because I would certainly welcome questions from your honourable committee.

• 0945

What I have to say is very brief and to the point. Over the last number of weeks when I was preparing my brief opening statement to appear before this committee, in the research available to me from justice committee reports and criminal justice conferences, mission statements and the like, I set out to prepare my comments in a constructive manner, which I will continue to do, regarding the issue of the detention provisions of Bill C-67 which is, quite simply, mandatory supervision.

However, as I began to review the information I had before me, which I believe is probably the most accurate information you can get because they are verbatim justice committee reports, I was reviewing some of the questioning

[Traduction]

programme imaginé par des piliers de bonnes oeuvres, amélioré par les tenants de la «société juste» de Trudeau qui ont contribué à en faire ce qu'il est devenu aujourd'hui: un groupement bureaucratique de psychologues névrosés dont le rêve est de réadapter des meurtriers, des agresseurs d'enfants et des violeurs. Les Canadiens ont aussi peur des décisions de la Commission nationale des libérations conditionnelles que des criminels eux-mêmes.

Les enquêtes révèlent que la violence augmente chaque année. Or, les jugements rendus par les tribunaux sont continuellement manipulés par la Commission nationale des libérations conditionnelles. Pour moi, il n'y a plus rien à faire. Mon fils a été sauvagement assassiné par un meurtrier très violent qui avait bénéficié d'une libération anticipée. En voulant se substituer à Dieu, la Commission nationale des libérations conditionnelles a condamné mon fils à mort. La police m'a dit que mon fils a eu la malchance de se trouver au mauvais endroit au mauvais moment.

Ma conclusion, c'est que la peine de mort existe toujours au Canada et que les bourreaux sont les fonctionnaires de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Je vous remercie.

**Le président:** Merci monsieur Dixon.

Monsieur Rosenfeldt, nous sommes tous disposés à vous écouter, mais je dois vous signaler que nous disposerons de beaucoup moins de temps pour la période des questions.

**M. Rosenfeldt:** Je suis désolé, monsieur le président, je pensais que nous avions la parole de 9 heures à 11 heures.

**Le président:** Non, c'est de 9 heures à 10h30. Nous pourrions peut-être déborder un peu.

**M. Rosenfeldt:** Très bien. Nous allons essayer d'être brefs.

**Le président:** Merci.

**M. George Bears (directeur national, Société Victimes de violence):** C'est un plaisir pour moi d'être ici ce matin et j'aimerais remercier les membres du Comité de la justice et vous-même, monsieur le président, d'avoir invité la Société Victimes de violence à venir témoigner devant votre comité. Mon exposé sera bref, car je veux réserver du temps pour les questions que souhaitent me poser les honorables membres du comité.

Ce que j'ai à dire est très bref et précis. Pour la préparation des remarques préliminaires de mon exposé, j'ai consulté, depuis quelques semaines, les documents disponibles, les rapports du Comité de la justice, les conférences de justice pénale, les énoncés de mission ainsi que d'autres documents. Je suis décidé à continuer à préparer mes commentaires de manière constructive, comme je l'ai fait jusqu'à présent, en ce qui a trait aux dispositions du projet de loi C-67 sur la détention qui se rapportent plutôt, en fin de compte, à la liberté surveillée.

En compulsant tous ces documents qui contiennent probablement les renseignements les plus exacts que l'on puisse trouver, étant donné qu'il s'agit de comptes rendus in extenso du Comité de la justice, j'ai pris connaissance de



[Text]

that has come from this table—very pointed questions, I might add—to previous witnesses who have appeared before this committee. I became very, very upset because I realized that we have Members of Parliament sitting around this table who also share the concerns that we do; very hard-working Members of Parliament, I might add, who are also very concerned about public safety.

I cite from a June 20, 1989, justice committee proceeding, where Mr. Derek Lee offered one of the most excellent parallels I have heard in recent times when he drew an analogy between our decision-making process, comparing it to those persons who are hired to maintain nuclear reactors. In a nuclear reactor situation, when we have mistakes the consequences are deadly. With Correctional Service of Canada and the National Parole Board, when errors are made we all know the consequences are deadly.

Mr. Nunziata, on June 20, 1989, proceeded to ask Mr. Gibson about the numbers of deaths, the numbers of murders committed in a 12-year period by those released on some form of early release by the National Parole Board. Mr. Nunziata stated that day to Mr. Gibson that 130 offenders in the 12-year period went on to re-offend. Two pages later, Mr. Gibson said you have to put it into perspective, and I quote from Mr. Gibson, Chairman of the National Parole Board, who said: "These figures would include mandatory supervision for which, of course, the National Parole Board is not responsible".

The figure, by the way, of the 130 offenders who went on to re-offend and commit murder was confirmed by the chairman of the justice committee.

As I continued to go through further research, I had to ask myself: what does the supervision even mean? If the National Parole Board is not responsible for them, then who is responsible for them? Is it the Correctional Service of Canada?

In his Mission statement, Mr. Ingstrup, Commissioner of the Correctional Service of Canada, said, and I quote from a June 6, 1989, justice committee report:

Finally, in this brief overview I would like to mention that I believe the mission document is going to make a better partner with the rest of government, because we are going to be easier for other ministries and central agencies to work with, as our method of business will become more predictable.

It is not just a piece of window-dressing that can be used at conferences and as a means of communication with colleagues.

He went on to state:

As a public servant, not least as part of the criminal justice system, I feel I have to apply the laws of the land. . .

He goes on to talk about public openness and accountability.

[Translation]

certaines questions, fort pertinentes, posées ici même à des témoins comparaisant devant le comité. Je me suis rendu compte que certains députés présents autour de cette table ont les mêmes préoccupations que nous; ce sont des gens très dévoués qui prennent véritablement à coeur la sécurité publique.

Le compte rendu des délibérations du Comité de la justice en date du 20 juin 1989 rapporte une intervention de M. Derek Lee faisant un des meilleurs parallèles que j'ai entendu depuis longtemps lorsqu'il compare les personnes qui participent au processus de décision aux employés qui sont chargés d'entretenir les réacteurs nucléaires. Dans le cas d'un réacteur nucléaire, toutes les erreurs ont des conséquences catastrophiques. De même, nous savons tous que les erreurs que commettent le Service correctionnel du Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles ont des conséquences catastrophiques.

Le 20 juin 1989, M. Nunziata a demandé à M. Gibson quel était le nombre de décès, le nombre de meurtres commis au cours d'une période de 12 ans par des contrevenants à qui la Commission nationale des libérations conditionnelles a accordé une forme quelconque de libération anticipée. Ce jour-là, M. Nunziata a précisé à M. Gibson que 130 contrevenants avaient récidivé au cours de cette période de 12 ans. Deux pages plus loin, le président de la Commission nationale des libérations conditionnelles, M. Gibson, affirme qu'il faut relativiser et que ces chiffres comprennent les contrevenants en liberté surveillée dont la Commission nationale des libérations conditionnelles n'est pas responsable.

Précisons, au passage, que le président du Comité de la justice a confirmé que 130 contrevenants avaient bel et bien récidivé et commis un autre meurtre.

Au fil de mes recherches, je me suis demandé en quoi consistait la surveillance. Qui est responsable des contrevenants en liberté surveillée si ce n'est pas la Commission nationale des libérations conditionnelles? Est-ce le Service correctionnel du Canada?

Voici ce que dit le commissaire du Service correctionnel du Canada, M. Ingstrup, dans son énoncé de mission. Je cite le compte rendu du Comité de la justice en date du 6 juin 1989:

J'aimerais ajouter enfin qu'à mon sens, cet énoncé de mission fera de nous un meilleur partenaire pour le reste des organismes gouvernementaux. Comme nos méthodes de travail seront plus prévisibles, il sera plus facile pour les autres ministères et organismes centraux de travailler avec nous.

Ce n'est pas juste un document creux dont on se sert à des conférences ou pour communiquer avec des collègues.

Il poursuit en disant:

qu'il se sent tenu d'appliquer la loi, non seulement à titre de fonctionnaire, mais surtout à titre de membre du système de justice pénale. . .

Il aborde ensuite des questions de transparence et les mécanismes de reddition de compte.



[Texte]

[Traduction]

• 0950

Mr. Gibson states that those who go on to murder while under mandatory supervision, the National Parole Board is not responsible for. Mr. Ingstrup talks about openness and accountability. That is what I like to hear. That is what I am sure the members of this justice committee like to hear and like to believe. Unfortunately, when it comes down to the crunch, openness and accountability are the words and the window dressing that are used at justice conferences and mission statements.

However, when it comes to reality, I cite October 25, 1990, a few short weeks ago, when Mr. Cadieux and members of his department were before this justice committee, when Mr. Nunziata cited a recent statement by the Correctional Service of Canada in its statement of defence to the family of Les and Evelyn Woodward, whose daughter was murdered by early-released convict Daniel Gingras. Reading from the committee evidence, to quote Mr. Nunziata in quoting paragraph 8 of the statement of defence, the Correctional Service of Canada stated that "they did not owe a duty of care to the plaintiffs or to Wandalee Woodward, the victim of Daniel Gingras".

Understanding that time is limited, I will close with this. In the last year, I must say it has been a pleasure to have an opportunity to live in this great city, which I believe is the heart and soul of this great country we live in. Previous to this we were living in Alberta, and it was much harder to communicate through letters, as I am sure all of you are aware. And over the last year I have had the pleasure and honour of meeting most of the members of this justice committee in their private offices, and I have seen and shared the concerns that I know each and every member of this committee has. I had coffee in Mr. Domm's office, and Mr. Fee, and Mr. Nunziata, Mr. Rideout, Mr. Lee, and certainly you, Mr. Chairman.

All I would submit is that when we are making our decisions on early release, mandatory supervision included, the position of Victims of Violence is this: our moral standing is that if there is one innocent person, not 130 but simply one innocent victim, over the next 10 years who is brutally murdered by an offender who has gone through the due process and has been released on any form of early release, mandatory supervision included—if in 1999 we come back before this committee and there was only one error, only one failure—I could never look back on those 10 years and say it had been a success.

I dearly hope in the many telephone calls we answer from coast to coast from the families of Legere's latest victims to the families of Ron Davis in Moncton, New Brunswick, to the Woodward family in Medicine Hat, Alberta, to the Stephenson family in Brampton, Ontario, to the Contors, and to all the many others we work with on a daily basis, many of whom are in this room today but not before this table, families of what we call preventable

M. Gibson affirme ensuite que la Commission nationale des libérations conditionnelles n'est pas responsable des contrevenants qui commettent des meurtres lorsqu'ils sont en liberté surveillée. M. Ingstrup parle de transparence et de responsabilité. Je trouve cela très bien. Je suis certain que cela plaît également aux membres du Comité de la justice. Malheureusement, ce ne sont que des mots creux qui sont lancés dans les conférences et utilisés dans les énoncés de mission.

Dans la réalité, tout est différent. Permettez-moi de citer le compte rendu des délibérations du 25 octobre 1990 qui fait état du témoignage présenté par M. Cadieux et ses fonctionnaires au Comité de la justice. M. Nunziata venait de citer une récente déclaration du Service correctionnel du Canada dans le cadre de son exposé de défense de la famille de Les et Evelyn Woodward, dont la fille a été assassinée par Daniel Gingras, un détenu bénéficiant d'une libération anticipée. D'après le procès-verbal qui cite M. Nunziata citant lui-même le paragraphe 8 de l'exposé de la défense, le Service correctionnel du Canada affirme que ses fonctionnaires «n'avaient pas l'obligation de protéger les demandeurs ni de protéger Wandalee Woodward, qui a été tuée par Daniel Gingras».

Je vais m'arrêter ici puisque notre temps est limité. Je dois dire que, depuis cette année, j'ai le plaisir de vivre dans cette grande ville qui est le coeur de notre magnifique pays. Auparavant, nous étions en Alberta et, comme vous le savez, il était beaucoup plus difficile de communiquer par courrier. Au cours de l'année, j'ai eu l'honneur et le plaisir de rencontrer en privé la plupart des membres du Comité de la justice. J'ai pu me rendre compte que chacun d'entre eux partageait nos inquiétudes et nos préoccupations. Messieurs Domm, Fee, Nunziata, Rideout, Lee et, bien entendu vous-même, monsieur le président, m'ont invité à prendre le café dans leur bureau.

Au moment de prendre des décisions concernant la libération anticipée et la liberté surveillée, voici quel est le point de vue de la Société Victimes de violence: si, au cours des 10 prochaines années, un seul innocent, non pas 130, mais un seul innocent est brutalement assassiné par un contrevenant ayant bénéficié d'une libération anticipée ou d'une liberté surveillée, si, en 1999, je reviens devant le présent comité pour constater qu'une seule erreur, un seul échec a entraîné la mort d'une innocente victime, je ne serai pas satisfait de mes 10 années de labeur.

J'espère de tout coeur lorsque nous répondons aux nombreux appels téléphoniques provenant de toutes les régions du pays des familles des dernières victimes de Legere ou des familles de Ron Davis à Moncton, au Nouveau-Brunswick, de la famille Woodward de Medicine Hat, en Alberta, de la famille Stephenson de Brampton, en Ontario, des Contors et de toutes les autres personnes dont nous nous occupons chaque jour et dont beaucoup sont présentes



[Text]

homicides. . . One life in the next 10 years as a result of an error in the early release system is one life too many and in our view makes the whole system a dismal failure.

So that I do not leave this on a negative note, I would like to make the following three recommendations and then hand the floor over to Mr. Rosenfeldt.

I believe to be fully informed it is very important that we have accurate statistics. Obviously the National Parole Board and the Correctional Service of Canada have a vested interest in framing statistics in the manner they wish to frame them. If I had more time, I would certainly be happy to cite examples.

• 0955

Since we feel that the statistical information available for early release is inaccurate to the point of being dishonest, we would recommend that all forms of early release be abolished until such time as we can set up an independent body in this country to review statistical information for the true facts.

I tended to agree with Mr. Grace, the Privacy Commissioner, when he appeared before this committee last spring. In answering Mr. Rideout's questions regarding the heavily censored Weir report, he asked that if the members of this justice committee were not allowed to see the uncensored versions of the Weir report, who was?

We recommend that we set up an independent statistical information-gathering process, and that we review the present statistical information-gathering process and challenge where challenge is necessary.

Finally, when all of the findings are done and the parliamentary process goes through its full form of exercise in this great democracy, I would submit, along with Victims of Violence Society, two things if we find that Parole Board hearings are necessary and that early release is necessary for convicted rapist murderers. I pray to God that the mistakes over the next 10 years are not like the history of the last. I pray to God that there is not one mistake.

In the many times we answer the telephone to a new victim, I hope it is not one of your family members or one of the people sitting around this table. As I have said so many times in the past—and to four families of homicide in the last week in Toronto—it is really nice to meet people like the Baines and the Stantons; the list goes on and on. Unfortunately, we have to continue to meet under these circumstances. I hope it is not any of your families or loved ones.

[Translation]

aujourd'hui dans l'auditoire, ces familles victimes d'homicides soi-disant évitables. . . Nous considérons que le système sera un lamentable échec si la vie d'un seul innocent est perdue au cours des 10 prochaines années suite à une erreur du système de libération anticipée des détenus.

Afin de ne pas conclure sur une note négative, je vais vous présenter les trois recommandations suivantes avant de céder la parole à M. Rosenfeldt.

J'estime qu'il est extrêmement important que nous puissions disposer de statistiques précises afin d'être pleinement informés. Il est évident que la Commission nationale des libérations conditionnelles et le Service correctionnel du Canada ont tout intérêt à manipuler les statistiques de la manière qui leur convient. Si j'avais plus de temps, je pourrais très facilement vous donner des exemples.

Puisque toutes les statistiques disponibles sur les libérations anticipées sont inexactes, voire même faussées, nous recommandons la suppression de toutes les formes de libérations anticipées jusqu'à la création d'un organisme indépendant chargé d'examiner les statistiques afin de recueillir les données véritables.

Je suis assez d'accord avec le point de vue exprimé par M. Grace, le commissaire à la protection de la vie privée, lorsqu'il a comparu devant le comité, au printemps dernier. Répondant aux questions posées par M. Rideout au sujet des nombreuses censures dont avait fait l'objet le rapport Weir, il a demandé qui pouvait consulter une version non censurée du rapport Weir si les membres du comité de la justice eux-mêmes n'y étaient pas autorisés.

Nous recommandons la création d'un processus indépendant de collecte de données statistiques et la révision du processus actuel, ainsi que sa remise en question, si nécessaire.

Enfin, une fois que toutes les recherches auront été effectuées et que l'examen parlementaire aura suivi tout son cours dans notre grande démocratie, je présenterai, conjointement avec la Société Victimes de violence, deux propositions si nous jugeons que les audiences de la Commission des libérations conditionnelles sont nécessaires et que la libération anticipée de personnes condamnées pour meurtre et viol est indispensable. Plaise au ciel que les erreurs que nous avons connues depuis 10 ans ne se reproduisent pas au cours de la prochaine décennie. Je pris le ciel qu'aucune erreur ne soit commise.

J'espère qu'aucun membre de nos familles ou de celles des personnes assises autour de cette table ne sera au nombre des personnes qui nous téléphonent dans des circonstances pénibles pour nous demander de l'aide. Comme je l'ai déjà dit à maintes reprises et pas plus tard encore que la semaine dernière à Toronto, à quatre familles touchées par le meurtre d'un des leurs, il serait vraiment plus agréable de rencontrer des gens comme les Baines, les Stantons ou d'autres, dans des circonstances moins difficiles. Malheureusement, c'est la dure réalité. J'espère que cela n'arrivera jamais à un membre de votre famille ou à vos proches.



[Texte]

Finally, if it is deemed necessary to have open parole hearings, if it is necessary to have parole hearings for violent convicts, I would submit that those parole hearings be made open to the public as it is when an offender is convicted of his crime. Thank you.

**The Chairman:** Thank you very much. I am positive you know this, but I bring it to your attention that in the "Taking Responsibility" report this committee brought forward in the last Parliament, we reaffirmed the recommendation for open parole hearings. I am sure you know that.

**Mr. Bears:** We welcome that. We commend this committee for that initiative.

**Mr. Rosenfeldt:** Thank you very much, Mr. Chairman, and members of the committee. In the time we are provided, it is very difficult to discuss the whole issue of parole, mandatory supervision, and violent crime without bringing into it, and talking about, some of the pain and suffering victims go through. I apologize for the time factor, but I do hope you will understand the position we are coming from.

Please remember that Mr. Dixon is the parent of a murdered child. Mrs. Rempel is the parent of a murdered child. Sitting across the room are other parents and friends and families of murder victims in this country. For us to appear here and not talk about some of the pain and suffering is a very, very difficult thing. I apologize for the time factor, but. . .

**The Chairman:** Mr. Rosenfeldt, when I suggested that we try to keep it short, I thought we would have more time for questioning. We all are looking for better ways and answers. That was the only thing. Please take as long as you want; however, we will try to run as close to 11 a.m. as we can.

**Mr. Rosenfeldt:** Thank you very much, Mr. Chairman. A few years ago I was labelled by some members of the National Parole Board as "the nasty man from Alberta". At different times I have been referred to as a "parole-basher" and a number of other things by some people within the Parole Board.

• 1000

Since 1981—the time when my 16-year-old son was brutally raped and murdered by a man by the name of Clifford Olson—and with my subsequent dealings with the justice system since 1981, I believe I have made an honest effort to try to understand parole. I have made a genuine effort to learn about the system and to look into the supposed rehabilitative aspects of parole.

As a matter of fact, I remember that when Clifford Olson was arrested and charged with the murder of our children, the National Parole Board were the first to point out that they were not responsible, that he was not out on parole when he murdered at least 10 of the 11 children. The interesting part about that is that when we got a coroner's report a number of months later, after we demanded some answers in regard to the deaths of our children, we found out

[Traduction]

Enfin, s'il faut absolument tenir des audiences de libération conditionnelle pour des détenus violents, il faudrait que ces audiences soient ouvertes au public, comme on le fait lorsque le contrevenant est condamné pour son crime. Merci.

**Le président:** Merci beaucoup. Permettez-moi de vous rappeler, même si vous le savez probablement déjà, que notre comité a réitéré sa recommandation réclamant des audiences publiques pour l'étude des cas de libération conditionnelle, dans le rapport intitulé «Des responsabilités à assumer» déposé par le présent comité au cours de la dernière législature.

**M. Bears:** Nous félicitons le comité pour cette initiative.

**M. Rosenfeldt:** Je remercie le président et les membres du comité. Avec le temps qui nous reste, il est très difficile de parler de toutes les questions de libérations conditionnelles, de liberté surveillée et de crimes violents sans aborder l'aspect de la douleur et des souffrances infligées aux victimes. Je vous demande de m'excuser pour ce manque de temps, mais j'espère que vous comprendrez quand même notre point de vue.

Je me permets de vous rappeler que M. Dixon est le père d'un enfant assassiné; que M<sup>me</sup> Rempel est la mère d'un enfant assassiné. Dans l'auditoire, il y a d'autres parents, amis et membres de familles de victimes assassinées. Il est extrêmement difficile pour nous de ne pas pouvoir exprimer, dans notre témoignage, la peine et les souffrances que ressentent les familles. Je vous prie de m'excuser de ne pouvoir le faire en si peu de temps. . .

**Le président:** Monsieur Rosenfeldt, je vous ai demandé d'être bref afin d'avoir plus de temps pour les questions. Nous voulons tous proposer des réponses et trouver de meilleures solutions. C'est tout ce que je voulais dire. Prenez tout le temps que vous voulez; nous essaierons cependant de respecter le plus possible le délai de 11 heures.

**M. Rosenfeldt:** Merci beaucoup monsieur le président. Il y a quelques années, certains fonctionnaires de la Commission nationale des libérations conditionnelles m'avaient surnommé «le méchant monsieur de l'Alberta». Les gens de la Commission des libérations conditionnelles m'ont aussi appelé un pourfendeur des libérations conditionnelles, autre choses, selon les époques.

Depuis 1981, année où mon fils de 16 ans a été brutalement violé et assassiné par un homme qui s'appelait Clifford Olson, et au cours des contacts que j'ai eus ultérieurement avec le système judiciaire après 1981, j'ai fait un réel effort pour tenter de comprendre le système de libération conditionnelle. J'ai vraiment essayé de me renseigner sur le système et de comprendre les prétendues vertus de la libération conditionnelle en matière de réadaptation.

Je me souviens d'ailleurs, lorsque Clifford Olson a été arrêté et accusé du meurtre de nos enfants, que la Commission nationale des libérations conditionnelles a été la première à affirmer qu'elle n'avait aucune responsabilité dans ces événements puisque le meurtrier ne bénéficiait pas d'une libération conditionnelle lorsqu'il avait assassiné au moins dix des onze enfants. Or, lorsque nous avons reçu le rapport du coroner, quelques mois plus tard, après avoir posé des



[Text]

that he had been released by the National Parole Board and that the murders actually began at a time when he was on mandatory supervision.

Indirectly, actually, I still consider the National Parole Board responsible for the deaths of our children, because what happened was—and this is all shown in the coroner's report too—that Mr. Olson—I use the term “Mr.” loosely—went to Edmonton following his release from Prince Albert Penitentiary. He raped a 14-year-old boy in the city of Edmonton, which was reported to the National Parole Board, but they subsequently did not follow it up, did not revoke his mandatory supervision or parole. They never questioned him about this rape he committed in the city of Edmonton.

Even though he was arrested and charged with it, he was subsequently released from the city of Edmonton, I think as a part of a deal with the National Parole Board, where they would let him continue on to Vancouver. When he arrived there, from what we understand, the National Parole Board had stated that they would pick him up on a parole violation because he had been in Edmonton. So subsequently the charges of raping the 14-year-old were never pressed in the city of Edmonton. Had the National Parole Board carried out their duties and continued with the arrest of Clifford Olson in Vancouver in 1980, he would not have been around to murder our children.

I believe I have made a sincere effort over the years. Just after we began Victims of Violence in 1984, I flew to Ottawa and met with Mr. Outerbridge of the National Parole Board. I went to his office; I talked to him about my concerns with parole in this country. After a number of hours of discussion, I honestly believe Mr. Outerbridge felt as I did, that there were serious flaws within the system. I cannot speak for him, but as you are all aware, he subsequently left the National Parole Board. I believe it had something to do with the manner in which violent criminals were being released into the community and he had a difficult time dealing with that. I believe that.

As I say, I have made that sincere effort. As a matter of fact, in 1984 I went so far as to approach the Parole Board, and I asked if I could sit in on Parole Board hearings. I wanted to see how they released these individuals into the community.

I do not know if any members of the committee have sat in on Parole Board hearings, but it is a very learned experience, believe me. I went to Grierson Centre in Edmonton and to the Edmonton maximum security prison, and I will never forget the experience of sitting in on a National Parole Board hearing.

[Translation]

questions sur la mort de nos enfants, nous avons découvert que le meurtrier avait été libéré par la Commission nationale des libérations conditionnelles et qu'il avait déjà commencé à commettre des meurtres alors qu'il était en liberté surveillée.

Je suis d'ailleurs toujours convaincu que la Commission nationale des libérations conditionnelles est indirectement responsable de la mort de nos enfants, étant donné que M. Olson... le titre de «monsieur» me paraît d'ailleurs inapproprié... s'est rendu à Edmonton après avoir été libéré du pénitencier de Prince Albert. Tout cela figure dans le rapport du coroner. C'est à Edmonton qu'il a violé un adolescent de 14 ans. Cette agression a été rapportée à la Commission nationale des libérations conditionnelles qui n'en a pas tenu compte et qui n'a pas supprimé son statut de liberté surveillée ni de libération conditionnelle. La Commission ne l'a jamais interrogé au sujet du viol qu'il avait commis à Edmonton.

Bien qu'il ait été arrêté et accusé de ce viol, il a été par la suite libéré par la ville d'Edmonton, à la suite de tractations avec la Commission nationale des libérations conditionnelles qui avait obtenu qu'il puisse se rendre à Vancouver. D'après ce que nous savons, la Commission nationale des libérations conditionnelles avait l'intention, à son arrivée là-bas, de l'accuser de n'avoir pas respecté les conditions de la libération conditionnelle puisqu'il s'était rendu à Edmonton. Aucune suite n'a été donnée à l'accusation de viol d'un adolescent de 14 ans à Edmonton. Si les fonctionnaires de la Commission des libérations conditionnelles avaient arrêté Clifford Olson à Vancouver, en 1980, comme ils auraient dû le faire, nos enfants n'auraient pas été assassinés.

Je crois avoir fait un effort sincère pendant plusieurs années. Quelque temps après la création de la Société Victimes de violence, en 1984, je me suis rendu à Ottawa pour rencontrer M. Outerbridge de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Je me suis rendu à son bureau pour lui parler de mes inquiétudes quant au système canadien de libération conditionnelle. Nous avons discuté pendant plusieurs heures et je suis convaincu que M. Outerbridge reconnaissait que le système comportait des défauts graves. Je ne peux pas parler en son nom, mais vous savez tous qu'il a démissionné de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Je suis persuadé que son départ montre bien qu'il n'était pas d'accord avec le principe de libération des auteurs de crimes violents.

Comme je l'ai dit, j'ai essayé sincèrement de comprendre. En 1984, j'ai d'ailleurs demandé à la Commission des libérations conditionnelles de m'autoriser à assister aux audiences de la Commission. Je voulais savoir comment est prise la décision de relâcher ces individus dans la société.

Je ne sais pas si certains membres du comité ont déjà participé aux audiences de la Commission nationale des libérations conditionnelles, mais je peux vous dire que c'est une expérience très instructive. Je n'oublierai jamais cette expérience que j'ai vécue lors des audiences de la Commission nationale des libérations conditionnelles au centre Grierson à Edmonton et au centre de détention à sécurité maximale d'Edmonton.



## [Texte]

We went into the Edmonton maximum security prison and we sat down in a little room. The case worker and the person applying for parole would come into the room. We would hear his case, and he would leave. The National Parole Board members—there were two at that hearing—would discuss the case and invite him back in and announce to him their decision.

• 1005

The interesting part about that is that there was supposed to be a third member of the National Parole Board present. The community member was supposed to have been sitting with us during these hearings. He was not there. The reason he was not there was because he was a busy person. Although he was a member of the board, the reason there was no community representative sitting on that board that day when they were releasing murderers, or people who had been convicted of second-degree murder, I was told, was that if they could not agree on a decision they would contact him and he would have the final say on whether or not this person was released. I have a problem with that. There was no community representative able to listen to the convicted person. There was nobody there to see him, to talk to him, and to use personal contact as a means of deciding whether or not he was to be released into the community.

After we left the prison I said to one of the parole officers: I have a very serious problem here. This one gentleman you released on parole had been convicted of murdering his wife. It took about five seconds when this man was out of the room before you decided to let him out on parole. He was gone, just like that, first time up. On the other hand, you had a gentleman come before you who had a long history of property crimes, and his parole was denied just as quickly as the other way. I have a really severe problem with that.

The response I was given by this member of the National Parole Board was: Gary, you have to understand. This gentleman murdered his wife and he does not have another wife to murder, does he? This was the response I got from the National Parole Board when I questioned the horror of the crime.

I have made an honest attempt over the years to try to understand the Parole Board, to try to understand what they are doing. If I appear simply to be bashing it, it is not true. I believe I have made an effort. Even when Bill C-67 was released three years ago, I went on national television. I was on *Canada AM* and the national news, commending the government for taking that step and tightening up the system where the possibility would exist that some dangerous violent offenders might be kept in prison for a longer period of time. I had sincerely believed that. I have tried to understand the system. I believe the Parole Board was genuinely concerned about the safety of the public. They have a mandate. I do not know how many times I have read their mandate.

## [Traduction]

Nous nous sommes installés dans une petite pièce du centre de détention à sécurité maximale d'Edmonton. L'agent chargé du cas et le détenu sont arrivés ensuite. Nous avons étudié son dossier et le détenu est retourné en cellule. Ensuite, les membres de la Commission nationale des libérations conditionnelles, il y en avait deux lors de cette audience, ont étudié le cas et ont fait revenir le détenu pour lui annoncer leur décision.

J'aimerais vous faire remarquer qu'une troisième personne aurait dû être présente à cette audience de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Nous aurions dû en effet être accompagnés par un représentant de la collectivité. Il était absent. On m'a dit que c'était une personne très occupée. On m'a dit en effet que même si ce membre de la Commission était absent alors que l'on décidait de libérer des meurtriers ou des détenus condamnés pour homicide involontaire, on ferait appel à lui pour lui demander de trancher si les deux autres membres ne parvenaient pas à s'entendre sur une décision. J'ai du mal à comprendre cela. Il n'y avait aucun représentant de la collectivité pour écouter ce détenu. Il n'y avait personne pour le voir, lui parler et communiquer personnellement avec lui afin de décider s'il était prêt ou non à être libéré.

En quittant la prison, j'ai dit à un des agents de libération conditionnelle que je voyais là un problème très grave. Il venait de libérer un détenu qui avait été condamné pour le meurtre de sa femme. Il avait suffi de cinq secondes après le départ du détenu, pour prendre la décision de lui accorder une libération conditionnelle. Ce meurtrier avait été libéré comme ça, du premier coup. En revanche, la demande d'un autre détenu condamné pour infractions contre les biens avait été rejetée aussi rapidement qu'avait été acceptée la demande du premier détenu. Cela aussi me posait problème.

Voici ce que me répondit ce fonctionnaire de la Commission nationale des libérations conditionnelles: «Essayez de comprendre, Gary. Ce monsieur a assassiné sa femme et n'a donc plus d'autre femme à assassiner, n'est-ce pas?» Telle est la réponse que j'ai obtenue de la Commission nationale des libérations conditionnelles lorsque j'ai soulevé une question sur l'horreur de ce crime.

Au fil des années, j'ai vraiment essayé de comprendre la Commission des libérations conditionnelles et sa façon de procéder. Ce n'est pas vrai que je prends plaisir à la démolir. Je crois vraiment que j'ai fait un effort. Je suis même passé à la télévision nationale lorsque le projet de loi C-67 a été déposé, il y a trois ans. J'ai félicité le gouvernement, à l'émission *Canada AM* et aux nouvelles nationales, d'avoir pris des mesures visant à renforcer le système afin de maintenir en prison plus longtemps certains contrevenants jugés dangereux. J'en étais intimement persuadé. J'ai essayé de comprendre le système. Je croyais que la Commission des libérations conditionnelles avait pour objectif de garantir la sécurité du public. Elle a un mandat que j'ai lu et relu à maintes reprises.



## [Text]

I have submitted to you people the reasons why I want to see the National Parole Board totally abolished. This last summer I had an experience with the Parole Board that I would like to relate to you very briefly. It is the final word as far as I am concerned on the National Parole Board.

A lady phoned us at our office one day. She was going through the phone book and she said she found the word "victim." She called Victims of Violence and she said: I am victim of violence, and I am also a victim of the National Parole Board here in Ottawa.

She was calling from a grocery store in a shopping centre. They were closing at 9 o'clock or 6 o'clock, and she had to wait at the shopping centre until 10 because she could not go home. The reason she could not go home was because a parolee was living in her home, a parolee who was violent towards her, a parolee with whom she had a relationship at one time.

He had been convicted of a number of violent offences, a number of weapons offences, and she was approached by him and by the National Parole Board. They wanted to know, if he was released into a half-way house in the city of Ottawa, if she would assist him in his rehabilitation program and assist him in re-entering the community. She responded to this with a very positive attitude. I cannot give her name here today because she would not be alive tomorrow. She responded with a very, very positive attitude. She said she was going to help him. She knew this man. She had had a relationship with him and she wanted to do her best to help in a rehabilitative process for this convicted violent offender.

## • 1010

He was released into the city of Ottawa by the National Parole Board into a half-way house. When she called us, she was at that time the victim of abuse, beatings and a number of other things. She had called the National Parole Board and nobody was standing up now for her rights.

It happened that the lady was going out during the day because not only did he come home during the day but also he brought with him everybody from the half-way house. They were sitting in her back yard drinking all afternoon and doing drugs.

We subsequently presented this to the National Parole Board. We called the Parole Board and said the poor woman was going through hell. We asked what they were going to do about helping her restore her life and get her back into her home. The National Parole Board of this city sent two officers to our office. We sat there for hours upon hours. We talked about her situation. They expressed dismay and concern that this poor woman was not allowed to go home because she was a victim of violence now, but nothing was ever done.

I got on the phone to Fred Gibson. I phoned him up and told him we had a very severe problem here. This poor woman wants to go home. They are doing drugs in her back yard and they are drinking in her back yard. Not only did she

## [Translation]

Je vous ai expliqué pourquoi je demande l'abolition totale de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Cet été, j'ai vécu une expérience que j'aimerais vous relater brièvement. Cela mettra un terme à mon témoignage sur la Commission nationale des libérations conditionnelles.

Un jour, une femme nous a téléphonés. Elle feuilletait l'annuaire téléphonique et s'est arrêtée à la rubrique «victimes». Elle a appelé la Société Victimes de violence pour nous dire qu'elle aussi était victime de violence et victime de la Commission nationale des libérations conditionnelles à Ottawa.

Elle appelait d'un magasin d'alimentation, dans un centre commercial. Le magasin fermait à 6 ou 9 heures et elle devait attendre dans le centre commercial jusqu'à 10 heures car elle ne pouvait pas se rendre chez elle. En effet, il y avait chez elle un détenu bénéficiant d'une libération conditionnelle avec qui elle avait eu une relation et qui se conduisait de manière violente avec elle.

Cet homme avait été condamné pour plusieurs crimes commis avec violence ainsi que pour des infractions à main armée. Elle avait été contactée par ce détenu ainsi que par la Commission nationale des libérations conditionnelles pour savoir si elle accepterait de l'aider à suivre un programme de réadaptation et à se réinsérer dans la société s'il était libéré et assigné à une maison de transition dans la ville d'Ottawa. Cette femme répondit de manière très positive. Je ne peux pas vous donner son nom ici, car cela risquerait de lui être fatal. Elle a donc répondu d'une manière extrêmement positive. Elle avait accepté de l'aider. Elle le connaissait, elle avait déjà eu une relation avec lui et elle acceptait de faire tout son possible pour aider ce contrevenant violent à se réadapter.

Ce détenu fut libéré par la Commission nationale des libérations conditionnelles et transféré à une maison de transition de la ville d'Ottawa. Quand elle nous a appelés, elle nous a affirmé que cet individu la battait et lui faisait subir toutes sortes de mauvais traitements. À la Commission nationale des libérations conditionnelles, personne ne voulait l'aider.

Cette femme ne pouvait rester chez elle dans la journée, étant donné que cet individu venait chez elle, accompagné des amis qu'il s'était faits à la maison de transition. Ils s'installaient dans son jardin tout l'après-midi pour boire et prendre de la drogue.

Nous avons par la suite exposé ce cas à la Commission nationale des libérations conditionnelles. Nous avons appelé les fonctionnaires de la Commission pour leur raconter l'histoire d'horreur de cette femme. Nous leur avons demandé ce qu'ils avaient l'intention de faire pour lui permettre de retourner chez elle et de mener une vie normale. La Commission des libérations conditionnelles de la ville d'Ottawa a fait venir deux fonctionnaires à notre bureau. Nous avons discuté pendant des heures de la situation de cette femme. Les fonctionnaires de la Commission étaient navrés pour cette femme victime de violence qui ne pouvait même pas rentrer chez elle. Cependant, aucune mesure ne fut prise.

J'ai pris le téléphone pour dire à Fred Gibson que nous avions un problème grave. Je lui ai parlé de cette pauvre femme qui était chassée de chez elle par des individus qui venaient boire et se droguer dans son jardin. Ce n'est pas



## [Texte]

end up with the parolee, but also she ended up with the whole half-way house in her back yard. You can stop in there any day. Go to the back yard; they are all there, they are all drinking, and they are all doing drugs. There are weapons on the property.

The offender went out and bought a new car with drug proceeds money. He told the National Parole Board that he had a job. What is his job? They have a business in the city of Ottawa here that assists all these people in providing jobs for them. But they do not really have jobs. When people phone the place, they are told that he is out for the next hour, then he is contacted and he shows up at the job an hour later. This is the system. This is how it works right here in the city of Ottawa.

When I called Fred Gibson, he told me something would be done. He said he would see to it. He said he would contact Kingston to do something about this poor woman and what was happening to her.

Nothing happened. The parties continued at her place every day here in the city of Ottawa. Finally she went to the police. She had to do something about it. She put her life in danger by going to the police. The police told her the only way to get him out of her home was to press charges against him through the police.

The National Parole Board was saying it was not responsible for him. They just release him; it is Correctional Service of Canada that is supposed to be supervising him now. She had a whole back yard full of half-way house criminals drinking beer all day long. Nobody would go to that home.

The bottom line is that she put her life in danger. She went to the police. Eventually charges were laid against him. They seized the guns in his possession and he is now back in jail.

This woman went through a horror this whole summer as a result of inaction by the National Parole Board in supervising one of its individuals who was supposedly on parole. They would not listen to her.

Believe me, this woman will testify in front of this committee in private so long as her name is not used. She will testify. She will come to any one of your offices and sit down and tell you her story. It is the truth. Believe me, it is the truth. We have spent hour upon hour with members of the Parole Board in our offices. They came there. I have talked to Fred Gibson, chairman of the Parole Board. He admitted this was going on, but nobody would do anything about it.

I am sorry, gentlemen and ladies. I have lost all faith. Believe me, I have lost all faith in Canada's National Parole Board and the early release system.

## [Traduction]

seulement une personne qu'elle avait sur les bras, mais tous les pensionnaires de la maison de transition. Je l'ai invité à aller faire un tour n'importe quand, lui disant qu'il pourrait constater lui-même la présence de tous ces individus qui consommaient de la drogue et de l'alcool dans le jardin. Il y avait également des armes.

Le contrevenant s'est acheté une voiture neuve avec l'argent de la drogue, déclarant à la Commission nationale des libérations conditionnelles qu'il avait désormais un emploi. Et quel était son emploi? Il y a, à Ottawa, un organisme qui aide tous ces gens à prétendre qu'ils ont un emploi. Quand on appelle un de ces individus au travail, on se fait répondre qu'il est absent pendant une heure. Entre temps, l'individu est prévenu et se présente sur les lieux de travail une heure plus tard. Voilà le système. Cela se passe ici même, à Ottawa.

Fred Gibson m'a dit qu'il ferait quelque chose, qu'il y veillerait personnellement. Il m'a dit qu'il contacterait Kingston afin de décider ce qu'on pourrait faire pour aider cette pauvre femme.

Ce fut peine perdue. Tous les jours, c'était le même cirque chez elle, à Ottawa. En fin de compte, elle a fait appel à la police. Il fallait qu'elle fasse quelque chose. Elle prenait un risque en appelant la police. Les policiers lui ont dit que la seule manière de mettre cet individu à la porte était de porter plainte contre lui.

La Commission nationale des libérations conditionnelles affirmait qu'elle n'était pas responsable de cet individu. Puisqu'il venait d'être libéré, il relevait normalement du Service correctionnel du Canada. Pendant ce temps, il y avait des criminels de la maison de transition qui buvaient de la bière à longueur de journée chez cette femme. Personne d'autre ne voulait plus se rendre chez elle.

La conclusion de toute cette affaire, c'est que cette femme a dû prendre un risque véritable en se présentant à la police pour porter plainte contre cet individu. La police a saisi les armes qui étaient en sa possession et il est à nouveau en prison.

Voilà le cauchemar que cette femme a vécu pendant tout l'été suite à l'inaction de la Commission nationale des libérations conditionnelles qui a manqué à son devoir de surveiller un contrevenant bénéficiant soi-disant d'une libération conditionnelle. Personne ne voulait écouter cette femme.

Pourtant, cette femme est prête à témoigner en privé devant le comité, pourvu que son nom ne soit pas dévoilé. Elle est prête à témoigner. Elle est prête à se rendre à vos bureaux pour vous raconter l'expérience qu'elle a vécue. Tout ceci est authentique. Nous avons passé des heures et des heures en compagnie des fonctionnaires de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Ils sont venus à notre bureau. J'ai parlé personnellement à Fred Gibson, le président de la Commission. Il a reconnu les faits, mais personne n'est intervenu.

Je suis obligé de constater, mesdames et messieurs, que je n'ai absolument plus confiance dans la Commission nationale des libérations conditionnelles du Canada ni dans son système de libérations anticipées.



[Text]

You talk about Bill C-67. Personally, I simply believe the only way to resolve or to bring about any form of positive change within the justice system. . . I will quote Mr. Nunziata: "The public has lost faith in Canada's justice system". I believe what we need is not another patchwork Bill C-67 or any other bill to patch the present system. What we need is a complete revamping of Canada's justice system.

• 1015

Believe me, I do not object to rehabilitative programs and early release programs for those people who are genuinely concerned about rehabilitating themselves. But we have a system today in which the violent offenders who are being released into the community. . . It is a con system. They con the Parole Board and are back into the community, recommitting their crimes, within a short period of time. I have a severe problem with that situation. We believe in truth in sentencing.

Mr. Nunziata talked about truth in sentencing a number of months ago in front of this committee. It is simply this: when people receive six years in jail, like the individual Darlene talked about here, we believe he should serve the full six years for a violent offence. With non-violent offenders, on the other hand, although we do not believe in early release, we do believe in support programs and systems to help them back into the community.

Thank you very much.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Rosenfeldt. Mr. Domm.

**Mr. Nunziata (York South—Weston):** On a point of order, Mr. Chairman, you seem to be changing the rules, which, as established, always provide for the Official Opposition to begin questioning. I think we will have to insist on that rule. I believe Mr. Lee—

**The Chairman:** Mr. Nunziata, let me explain why I indicated Mr. Domm. I think these people are cynical enough of politicians and of the things that are being done in this House. This is a non-partisan issue and this is not a situation where partisan. . . We have only two groups to question for 15 minutes each. Mr. Domm has worked with these people, as you have. He has been on this committee 11 years and is the only member of this committee who put his hand up and asked to question. I did not see your hand up, Mr. Nunziata.

**Mr. Nunziata:** Mr. Chairman, I have the greatest respect for Mr. Domm, but there are established rules of the House. I am not questioning the partisanship or non-partisanship of the issue, which is something we all want to work towards improving. But we do not want a precedent to be set here in which the government leads off in questioning.

[Translation]

Quant au projet de loi C-67, je suis persuadé que la seule manière de résoudre le problème ou d'apporter un changement positif au système judiciaire. . . Je suis d'accord avec M. Nunziata quand il affirme que la population ne fait plus confiance au système judiciaire canadien. Je ne crois pas qu'un projet de loi bigarré comme le C-67 ou un autre projet de loi permettent de corriger le système actuel. Ce qu'il faut, c'est une réforme complète du système judiciaire canadien.

Croyez-moi, je ne m'oppose pas à l'application de programmes de réinsertion sociale et de libération anticipée pour les gens qui veulent vraiment reprendre le droit chemin. Mais selon le système actuel, les auteurs de crimes violents qui sont libérés dans la collectivité. . . C'est un système fondé sur la tromperie. Ces gens trompent la Commission des libérations conditionnelles et retournent dans la société pour y commettre de nouveaux crimes peu après. Cette situation me préoccupe beaucoup. Nous croyons qu'il faudrait que les peines correspondent vraiment à la réalité.

M. Nunziata a parlé de cet aspect de la question il y a quelques mois devant votre comité. C'est un principe très simple: quand des gens sont condamnés à six ans d'emprisonnement, comme la personne dont Darlene a parlé tout à l'heure, nous pensons qu'ils devraient purger leur peine entière, lorsqu'ils ont commis un crime violent. En ce qui concerne les auteurs de crimes non violents, en revanche, nous ne croyons pas au système de libération anticipée, mais nous estimons qu'il faudrait plutôt des programmes et des réseaux de soutien pour les aider à se réinsérer dans la société.

Merci beaucoup.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Rosenfeldt. Monsieur Domm.

**M. Nunziata (York—Sud—Weston):** J'invoque le Règlement, monsieur le président. Il me semble que vous changé les règles, selon lesquelles ce sont les membres de l'Opposition officielle qui doivent poser les premières questions. Je pense que nous devons insister sur cette règle. Il me semble que M. Lee. . .

**Le président:** Monsieur Nunziata, laissez-moi vous expliquer pourquoi j'ai désigné M. Domm. Je pense que ces gens sont déjà assez sceptiques vis-à-vis des politiciens et de ce qui se fait à la Chambre. Nous étudions ici une question non partisane, et la situation ne se prête pas aux discussions partisans. . . Nous n'avons que deux groupes à interroger, pendant 15 minutes chacun. M. Domm a travaillé avec ces gens, tout comme vous. Il siège au comité depuis 11 ans et est le seul membre du comité à avoir levé la main pour demander la parole. Il me semble que je ne vous ai pas vu lever la main, monsieur Nunziata.

**M. Nunziata:** Monsieur le président, j'ai beaucoup de respect pour M. Domm, mais il y a à la Chambre des règles bien établies. Je ne remets pas en cause le caractère partisan ou non partisan de la question que nous étudions, et à laquelle nous voulons tous apporter des améliorations. Mais nous voulons éviter qu'il ne s'établisse ici un précédent, qui permettrait au gouvernement de poser la première question.



[Texte]

We have to insist that the rules be followed and that the Official Opposition begin with 15 minutes, followed by 15 minutes across the way. The NDP members have chosen not to participate today; that is their decision. But I am sure you will find, Mr. Chairman, that all committees follow the rules in terms of—

**The Chairman:** If that is the case—I really did not expect that, on this very non-partisan issue for which we are all looking for answers today, and since Mr. Domm had asked the question, there would be any objection. But since there is, Mr. Nunziata, please proceed.

**Mr. Lee (Scarborough—Rouge River):** On a point of order only, Mr. Chairman, I too would be concerned about the possible establishment of a precedent here. While this committee makes every effort to be non-partisan, and I think it does so, other committees are not necessarily operating on that basis. I would be prepared and perhaps my colleagues would also be prepared to acquiesce in your going to Mr. Domm to lead off on this particular issue at this time, but only on the basis that this action does not establish a precedent.

**The Chairman:** We are cutting into time. I do not think there is any precedent. I have been very fair and have never called on anyone. . . . But when we have these people here on a non-partisan issue and Mr. Domm asked a question, I thought we would have Mr. Domm. But I am sure you will acquiesce. Please proceed, Mr. Lee. Let us get on with it.

**Mr. Lee:** Mr. Chairman, it had been my earlier decision to let Mr. Allmand, the former Solicitor General—

**The Chairman:** Fine. That is no problem. Mr. Allmand.

**Mr. Allmand (Notre-Dame-de-Grâce):** Thank you. I will not take all the time, Mr. Chairman.

There is no doubt that we as legislators have to do everything in our power to reduce and prevent crime. We are touched and certainly have to be sympathetic to the victims of crime, especially those who are here today and who have had very sad experiences with respect to members of their family. We have to take all that into consideration.

But the question that arises is whether it is safer for the general public and for individuals such as those who are here this morning to have a system in which people with those unlimited sentences—and the overwhelming number of our sentences are limited, which means they are not life sentences or indefinite sentences—are to be kept in prison until the end of their sentences and then released into the community without supervision, or whether it is safer for them to be released into the community, under supervision, before the end of their sentences.

[Traduction]

Il faut bien insister sur le respect des règles et sur le fait que l'Opposition officielle a droit aux 15 premières minutes de questions, après quoi les membres de l'autre côté peuvent avoir leur tour pendant 15 minutes également. Les membres représentant le NPD ont décidé de ne pas participer au débat d'aujourd'hui; c'est leur choix. Mais vous vous rendrez certainement compte, monsieur le président, que tous les comités observent les règles relatives. . . .

**Le président:** En ce cas. . . Je ne m'attendais vraiment pas à cela, puisque nous cherchons tous ensemble des réponses aujourd'hui à un problème qui n'a rien à voir avec les divisions partisans, et puisque M. Domm a demandé à poser une question, je ne pensais pas qu'il y aurait des objections. Mais puisqu'il y en a, monsieur Nunziata, je vous laisse la parole.

**M. Lee (Scarborough—Rouge River):** Brièvement, monsieur le président, j'invoque le Règlement également. Je serais moi aussi désolé qu'il s'établisse ici un précédent. Notre comité fait tous les efforts possibles pour travailler dans un esprit non partisan, et je pense qu'il y réussit, mais les autres comités ne fonctionnent pas nécessairement de la même façon. Je serais prêt, et peut-être mes collègues aussi, à accepter que vous permettiez à M. Domm de poser la première question aujourd'hui, mais seulement si cette décision n'établit pas de précédent.

**Le président:** Nous perdons du temps. Je ne pense pas qu'il y ait de précédent. J'ai été tout à fait juste et je n'ai jamais donné la parole à quiconque. . . . Mais puisque nous avons ces gens ici qui veulent discuter d'une question non partisane et que M. Domm a posé une question, j'ai pensé que nous devrions lui laisser la parole. Mais je suis sûr que vous serez d'accord. Allez-y, monsieur Lee, s'il vous plaît. Commençons.

**M. Lee:** Monsieur le président, j'avais déjà décidé de laisser l'ancien solliciteur général, M. Allmand. . . .

**Le président:** Parfait. Pas de problème. Monsieur Allmand.

**M. Allmand (Notre-Dame-de-Grâce):** Merci. Je ne prendrai pas tout le temps disponible, monsieur le président.

Il nous fait aucun doute que, comme législateurs, nous devons faire tout ce que nous pouvons pour réduire et prévenir le crime. Nous sommes très touchés par la situation des victimes de crimes, et nous avons beaucoup de sympathie pour elles, surtout celles qui sont ici aujourd'hui et qui ont eu des expériences tragiques dans leur famille. Nous devons tenir compte de tout cela.

Mais il faut se demander s'il est plus sûr, pour le grand public et pour les gens comme ceux qui sont ici ce matin, d'avoir un système dans lequel les détenus qui purgent une peine d'une durée indéterminée—et je précise que la vaste majorité des peines sont limitées, c'est-à-dire qu'il ne s'agit pas de peines d'emprisonnement à perpétuité ou de peines d'une durée indéterminée—sont gardés en prison jusqu'à la fin de leur peine et sont ensuite libérés dans la société sans surveillance, ou s'il n'est pas plus sûr d'avoir un système où ils sont libérés sous surveillance avant la fin de leurs peines.



[Text]

[Translation]

• 1020

I should point out that while we could offer supervision to people who come to the end of their sentenced, they do not have to take it. The state no longer has any control over the individual. If the individual has a six-year sentence and serves the full six years, and we say it is time for them to go but they have to have supervision, the state no longer has control. The person is then free under the law. I guess we are trying to determine which is the safer system, a system with parole where you have supervision or a system without parole where you do not have supervision.

I should point out that the success rate for parole is approximately 80%, and I put that in comparison to mandatory supervision, where the person is released without a discretionary decision. In that case it is only about 50%, and certainly one has to look critically at that.

As I say, the overwhelming number of our sentences are limited. If you do not have parole, are you going to change the system of sentencing so that more and more of your offenders are kept in prison on an indefinite basis, either on life sentences or without a term to their sentence? That is also a very controversial question, because then you would have people kept in prison, I suppose, forever and a day as long as they were thought to be dangerous.

I put this to the witnesses. I am not convinced that it is safer—and I am concerned about safety—to let people stay until the end of their sentence and be released without supervision. I fully agree with them that a lot can be done to improve both the supervision and the decision-making process. I fully agree with them that the victims and the community representatives should have a greater say at the hearing where the person is released on parole. We could severely criticize the quality of some of the people on the Parole Board, the attention they give to their job, the preparation of the cases, the statistics and so on.

I come to them with full sympathy for their situation. I want to tell them seriously that I am committed to public safety, but when we look at those societies and jurisdictions where they do not have parole and the offenders are released after five, six or ten years without any parole, there are more victims. There are more people hurt. There are more offences rather than less. So while I totally agree with them that we have to improve the system, the decision-making process, the supervision process, the quality of people on the Parole Board, I am not convinced that to do away with it and simply let the courts decide that the person will be in for three, five or six years and then released is the best system.

Je tiens à souligner que, même si nous pouvions offrir une surveillance aux gens qui ont fini de purger leur peine, ils ne sont pas obligés de l'accepter. L'État n'a plus aucun contrôle sur l'individu. Si on lui dit, après qu'il a fini de purger une peine de six ans, par exemple, qu'il peut sortir mais qu'il doit être surveillé, l'État n'a plus aucun contrôle. Cette personne est libre aux yeux de la loi. Je suppose donc qu'il nous faut déterminer lequel de ces systèmes est le plus sûr, soit un système de libération conditionnelle avec surveillance ou un système sans libération conditionnelle, mais aussi sans surveillance.

Je dois souligner également que le taux de succès des libérations conditionnelles est d'environ 80 p. 100, alors que pour le programme de libération sous surveillance obligatoire, selon lequel le détenu est libéré sans qu'il y ait une décision discrétionnaire, ce taux ne se situe qu'à 50 p. 100 environ, ce qui doit très certainement être réexaminé.

Comme je l'ai dit, la vaste majorité des peines sont limitées. S'il n'y a pas de libération conditionnelle, faudrait-il modifier le système de détermination de la peine de façon à ce que de plus en plus de criminels soient gardés en prison pour une période indéterminée, que ce soit pour la vie ou pour purger une peine d'une durée indéfinie? C'est là aussi une question très controversée parce que cela signifierait alors, je suppose, qu'on pourrait garder des gens en prison jusqu'à ce que mort s'ensuive si l'on estimait qu'ils étaient dangereux.

Je voudrais donc faire remarquer aux témoins que je ne suis pas convaincu qu'il soit plus sûr—et je me préoccupe beaucoup de la sécurité du public—de laisser les gens en prison jusqu'à la fin de leur peine et de les libérer ensuite sans surveillance. Je suis tout à fait d'accord avec les témoins pour dire qu'il y a beaucoup à faire pour améliorer à la fois les mécanismes de surveillance et de décision. Je conviens tout à fait que les victimes et les représentants de la collectivité devraient participer plus activement aux audiences de libération conditionnelle. Je pourrais adresser des critiques très sévères quant aux compétences de certains des membres de la Commission nationale des libérations conditionnelles, à l'attention qu'ils accordent à leur travail, à la préparation des dossiers, aux statistiques, et ainsi de suite.

Je suis extrêmement sympathique à la situation de nos témoins. Je tiens à leur dire très sérieusement que la sécurité du public me préoccupe beaucoup, mais qu'il y a davantage de victimes dans les sociétés où il n'y a pas de libération conditionnelle et où les criminels sont libérés après cinq, six ou dix ans, tout simplement. Il y a plus de gens qui en souffrent. Il y a plus de crimes, et non pas moins. Donc, même si je suis tout à fait d'accord avec eux pour dire que nous devons améliorer le système, le processus de décision, les mécanismes de surveillance, la qualité des gens qui siègent à la Commission des libérations conditionnelles, je ne suis pas convaincu que la meilleure solution consiste à supprimer tout simplement les libérations conditionnelles et à laisser les tribunaux décider que les condamnés vont purger trois, cinq ou six ans de prison et être ensuite libérés.



[Texte]

On all the terrible cases you gave us, unless they are convicted murderers and there is no reason for them to be released if they are still dangerous—I am talking about people who are in for armed robbery, negligent driving and all the cases you gave us where there were five-, six- or ten-year limited sentences—these individuals will still be released. What is the answer to that if they are not released under supervision? I am hopeful that we would have a better supervision all the time. I totally agree. I am here trying to develop a better system, and I am wondering how the witnesses respond to that.

I would also like them to answer this question clearly. When they say their preference is that there be no parole system, do they mean that for both violent offences and non-violent offences? Mr. Rosenfeldt mentioned the case of the thief or some person who had committed a lot of property crimes and was not given parole, whereas the murderer was given parole. Are their recommendations geared to both non-violent and violent offences, or do they just wish to eliminate parole for violent offences? Have they really considered the safety of all of society in releasing without supervision? Would their recommendations apply to both violent and non-violent crimes? I will leave it at that, Mr. Chairman.

• 1025

**Mr. Rosenfeldt:** Thank you very much, Mr. Allmand. I respect your knowledge of Canada's justice system and the number of years you spent with the previous government as Solicitor General of this country.

I think I have today basically outlined the very supervision system you are talking about. Mr. Allmand, although the mission statement of the National Parole Board with regard to supervision sounds very good on paper, our problem is that we see the other side of it, a part that you people really do not see or understand.

We deal with the victims and the victims of the National Parole Board. The truth of the matter, Mr. Allmand, is that there really is no supervision out there. The case I outlined in Ottawa is a prime example of it.

**Mr. Allmand:** It was a horrible case. That person should have been put back in immediately.

**Mr. Rosenfeldt:** Of course he should have. I can tell you of many more cases. Back in 1984 an individual by the name of Terence Bird committed a horrible murder while under the care of the National Parole Board and while he was on mandatory supervision. The interesting part about his case is that he continued to report to the National Parole Board three times after he committed his murder.

Our point is that you can have somebody visit with somebody for half an hour a week or every two weeks or every month, Mr. Allmand, but you would almost have to live and sleep with some of these individuals who are being

[Traduction]

Dans tous les cas terribles que vous nous avez cités, à moins qu'il ne s'agisse de personnes condamnées pour meurtre, qu'il n'y aurait aucune raison de libérer s'ils sont encore dangereux, ces gens vont quand même finir par être libérés; je veux parler de gens qui sont en prison pour vol à main armée, conduite négligeante et pour toutes les autres raisons que vous avez invoquées, et qui doivent purger une peine limitée, de cinq, six ou dix ans. Qu'arrivera-t-il alors s'ils ne sont pas libérés sous surveillance? J'espère bien que nous pourrions améliorer cette surveillance. Je suis tout à fait d'accord. Je suis ici pour essayer d'élaborer un meilleur système et je me demande ce que les témoins pensent de ces observations.

J'aimerais également qu'ils répondent très clairement à la question suivante: quand ils disent qu'ils préféreraient qu'il n'y ait pas de système de libération conditionnelle, est-ce que ce serait à la fois pour les crimes violents et les crimes non violents? M. Rosenfeldt a mentionné le cas d'un voleur ou de quelqu'un qui avait commis beaucoup de crimes contre la propriété et qui n'a pas obtenu sa libération conditionnelle, alors qu'un meurtrier l'a eue. Est-ce que les recommandations des témoins portent à la fois sur les crimes violents et les crimes non violents, ou s'ils désirent simplement supprimer les libérations conditionnelles pour les auteurs de crimes violents? Ont-ils vraiment pensé aux conséquences d'une libération sans surveillance pour la sécurité de toute la population? Leurs recommandations s'appliquent-elles à la fois aux crimes violents et non violents? Je me contenterai de cette question, monsieur le président.

**M. Rosenfeldt:** Merci beaucoup, monsieur Allmand. Votre connaissance du système judiciaire canadien et votre expérience comme solliciteur général de notre pays, dans le gouvernement précédent, commandent le respect.

Il me semble avoir décrit en gros aujourd'hui le système de surveillance même dont vous parlez. Monsieur Allmand, bien que l'énoncé de mission de la Commission nationale des libérations conditionnelles semble parfait sur papier, notre problème, c'est que nous voyons l'autre côté de la médaille, que vous ne voyez pas vraiment ou que vous ne comprenez pas.

Nous nous occupons des victimes de crimes et des victimes de la Commission nationale des libérations conditionnelles. La vérité, monsieur Allmand, c'est qu'il n'y a vraiment pas de surveillance. Le cas que je vous ai décrit, à Ottawa, en est un exemple type.

**Mr. Allmand:** C'est une histoire horrible. Cette personne aurait dû être réincarcérée immédiatement.

**M. Rosenfeldt:** Bien sûr que oui. Et je peux vous raconter beaucoup d'autres histoires de ce genre. En 1984, un dénommé Terence Bird a commis un meurtre horrible pendant qu'il était sous surveillance obligatoire, sous la garde de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Ce qui est intéressant dans son cas, c'est qu'il s'est présenté devant la Commission à trois reprises après avoir commis son meurtre.

On peut bien demander à quelqu'un de faire des visites une demi-heure par semaine, toutes les deux semaines ou tous les mois, monsieur Allmand, mais il faudrait presque vivre et dormir avec certains des criminels qui sont libérés



[Text]

released to make sure they did not commit another crime. We are saying that before we get into a situation in which we have to have a party live with these people, which is really the truth of the matter with some violent individuals, we should abolish parole for violent offenders.

**Mr. Allmand:** For violent offenders.

**Mr. Rosenfeldt:** We are saying for violent offenders. The great fear we have and the reason we talk about doing away with all forms of parole at different times is simply this: if we keep parole for non-violent offenders, given the systems that are in place today and given the appeals through the Supreme Court, the Constitution and everything else, it is going to be appealed and eventually violent offenders will end up back out on parole.

I give credit to the present government for introducing legislation that would keep violent offenders in jail for at least 50% of the time. I just do not know myself. According to our legal experts, some people say it might not even stand up. This is our concern.

We have very great concerns with any form of early release because it leads inevitably to allowing these violent, dangerous offenders back on the streets. If we could see a system in which there are some guarantees that violent offenders would not be released on early release, we could accept it, I guess, as a form of rehabilitation to put non-violent offenders back in the community. But we have very grave concerns in that regard, believe me.

**Mr. Bears:** The only comment I was wanting to make to Mr. Allmand, Mr. Chairman, relates to the success rates he was referring to. I would submit that the statistical information available to Mr. Allmand or anyone else in this country is through a process that I believe at best is misleading.

The *Minutes of Proceedings and Evidence* of the justice committee speak of the very pointed contradictions that are raised almost consistently. Before we speak about statistical analysis, I believe there needs to be a review of the very gathering process that is involved.

• 1030

**Mr. Nunziata:** I will ask a couple of questions first about the organization, Victims of Violence. I note that there is no representation from either Montreal or Toronto. Is there any particular reason for that? The activists seem to come from western Canada and Atlantic Canada.

**Mr. Rosenfeldt:** Mr. Nunziata, I can assure you that we have members in all parts of Canada. With a very, very limited budget we operate one office in Ontario. It happens to be here in Ottawa. We do not have a great number of

[Translation]

pour s'assurer qu'ils ne vont pas récidiver. Ce que nous disons, c'est qu'avant de mettre en place un système de ce genre, où quelqu'un vivrait à plein temps avec ces gens, ce qui serait vraiment nécessaire dans le cas de certains individus violents, nous devrions abolir le programme de libération conditionnelle pour les auteurs de crimes violents.

**M. Allmand:** Pour les auteurs de crimes violents.

**M. Rosenfeldt:** Oui, pour les auteurs de crimes violents. Notre grande crainte, et la raison pour laquelle nous recommandons de supprimer toutes les formes de libération conditionnelle à un moment ou l'autre, c'est tout simplement que si nous conservons le programme de libération conditionnelle pour les criminels non violents, cette décision finira par être contestée, étant donné les systèmes en place aujourd'hui et les possibilités d'en appeler jusqu'à la Cour suprême, à cause de la Constitution et de tout le reste, et un de ces jours, les auteurs de crimes violents finiront eux aussi par être libérés sur parole.

Le gouvernement actuel a présenté un projet de loi qui garderait les auteurs de crimes violents en prison pendant au moins 50 p. 100 de leur peine; c'est tout à son honneur. Je ne sais pas moi-même si c'est une bonne solution. Selon nos avocats, cela ne serait peut-être même pas acceptable. C'est ce qui nous inquiète.

Nous avons de très graves réserves au sujet de toutes les formes de libération anticipée parce que les criminels violents et dangereux finissent ainsi inévitablement par se retrouver dans la rue. Si l'on nous proposait un système offrant certaines garanties que les auteurs de crimes violents ne pourraient pas bénéficier d'une libération anticipée, nous serions d'accord avec le programme de libération conditionnelle, je suppose, comme moyen de réinsertion sociale des criminels non violents. Mais croyez-moi, nous avons des réserves très sérieuses à ce sujet.

**M. Bears:** La seule observation que je voudrais faire à M. Allmand, monsieur le président, porte sur les taux de succès dont il a parlé. Personnellement, je trouve que les statistiques qui sont mises à la disposition de M. Allmand, et d'ailleurs de tous les Canadiens, sont recueillies selon des méthodes qui me semblent, au mieux, trompeuses.

Les *Procès-verbaux et témoignages* du Comité de la justice reflètent les contradictions évidentes qui sont soulevées par à peu près tout le monde. Avant de parler d'analyse statistique, il me semble nécessaire d'examiner le processus même de la collecte de ces données.

**M. Nunziata:** Je voudrais poser quelques questions tout d'abord au sujet de l'organisation, Victimes de violence. Je remarque qu'il n'y a pas de représentants de Montréal, ni de Toronto. Y a-t-il une raison particulière à cela? Les membres de votre organisation semblent venir surtout de l'Ouest et des provinces de l'Atlantique.

**M. Rosenfeldt:** Monsieur Nunziata, je puis vous assurer que nous avons des membres dans toutes les régions du Canada. Nous avons un bureau en Ontario, qui fonctionne avec un budget extrêmement limité; d'ailleurs, il se trouve ici



[Texte]

representatives from the province of Quebec for the single reason that we have not been able to do an awful lot of work in that province. We do have members there, but because of the language problem and because of our limited budgets we cannot even get material translated into French. It is a very difficult thing. Believe me, we do have representatives from every part of Canada.

Today and tomorrow we are mailing out our third issue of "Victims of Violence Report" magazine. There are 21,560 copies of "Victims of Violence Report" being mailed from our office. That gives you some idea of the number of people who will be receiving it all across Canada.

**Mr. Nunziata:** I ask this because in some cases it seems as though the pressure is localized in western Canada. I will cite an example, the Gingras case. The national media has not reported responsibly on that particular issue. Maybe it is because the national media seems to be centred in Metro Toronto.

If you look at the people present here today, the western media is often represented at these committee hearings but you do not see *The Toronto Star*. You do not see national CBC newpeople or *The Globe and Mail*. *The Canadian Press* is represented here.

I am wondering whether that is a reflection of the credibility of your organization in the minds of the media. Do you believe your organization is dealt with fairly by the media?

**Mr. Rosenfeldt:** We are not here to put on a display or a show for the media. We are here to talk to this committee. If the media so chooses to attend we do not have a problem with that. We do all sorts of national media stuff all the time.

I was on Canada AM a week ago. We do pretty normal stuff. As a matter of fact, one of the most severe problems we have is that we do not always find enough time for the media.

**Mr. Nunziata:** The concern I have is that in the Gingras case, for example, there just has not been attention given. If that particular case is analysed, it reflects some very deep and serious problems with the whole system. Whether you like it or not, we are here today because of media pressure in 1987 that resulted in Bill C-67.

For all the good work you do—and you do a lot of very fine work—ultimately the people around this table and the people in Parliament react to pressure. They reacted to pressure in 1987.

The chairman referred to a report this committee put together, but it is at the Department of Justice gathering dust. If you hope to make some serious and fundamental change in the system, you have to exert a lot more pressure. That pressure comes by way of the media getting the message out to the rest of Canada.

The system stinks. The whole process of mandatory supervision is a failure. It is an experiment that has gone wrong. Successive governments have been too afraid to eliminate mandatory supervision knowing full well that the whole system of mandatory supervision deals only with the bad apples in the system, the inmates who have been refused parole.

[Traduction]

à Ottawa. Nous n'avons pas beaucoup de représentants qui viennent du Québec pour la simple raison que nous n'avons pas réussi à travailler beaucoup dans cette province. Nous y avons des membres, mais à cause du problème linguistique et de notre budget limité, nous ne pouvons même pas faire traduire nos documents en français. C'est très difficile. Mais croyez-moi, nous avons des représentants dans toutes les régions du Canada.

Nous allons mettre à la poste aujourd'hui et demain le troisième numéro de notre revue, intitulée «Victims of Violence Report». Notre bureau envoie 21,560 exemplaires, ce qui vous donne une idée du nombre de gens qui vont la recevoir dans tout le Canada.

**M. Nunziata:** Si je vous pose cette question, c'est que dans certains cas, il semble que la pression s'exerce surtout dans l'Ouest canadien. Je vais vous citer par exemple le cas Gingras. Les médias nationaux n'ont pas fait un travail responsable dans cette affaire. C'est peut-être parce qu'ils semblent surtout s'intéresser au Grand Toronto.

Si vous regardez un peu les gens qui sont ici aujourd'hui, vous vous rendez compte que les médias de l'Ouest sont bien représentés, comme c'est souvent le cas aux audiences de notre comité, mais vous ne verrez personne du *Toronto Star*, de la salle des nouvelles nationales de la CBC ou du *Globe and Mail*. Toutefois, la Presse canadienne est représentée ici.

Je me demande si cela reflète la crédibilité de votre organisation aux yeux des médias. Pensez-vous que votre organisation est bien traitée par les médias?

**M. Rosenfeldt:** Nous ne sommes pas ici pour nous donner en spectacle pour la presse, mais bien pour parler au Comité. Si les médias décident de venir assister à la séance, cela ne nous pose aucun problème. Nous recevons très souvent l'attention de la presse nationale.

Par exemple, j'étais à *Canada AM* la semaine dernière. Nous faisons à peu près le circuit habituel. En fait, un de nos principaux problèmes, c'est que nous n'avons pas toujours assez de temps à consacrer aux médias.

**M. Nunziata:** Ce qui me préoccupe, c'est que la presse ne s'est tout simplement pas intéressée à l'affaire Gingras, par exemple. Si on analysait ce cas, on se rendrait compte qu'il reflète des problèmes très graves et très profonds dans l'ensemble du système. Qu'on le veuille ou non, nous sommes ici aujourd'hui à cause des pressions que les médias ont exercées en 1987 et qui ont donné lieu au projet de loi C-67.

Vous avez beau faire un excellent travail, les gens qui sont autour de cette table au Parlement réagissent toujours en définitive aux pressions. C'est ce qu'ils ont fait en 1987.

Le président a parlé d'un rapport préparé par notre comité, mais il ramasse de la poussière au ministère de la Justice. Si vous espérez apporter des changements importants et fondamentaux au système, vous devez exercer beaucoup plus de pression. Or, cette pression ne peut s'exercer que par les médias, qui transmettent le message au reste du Canada.

Le système est pourri. C'est tout le processus de la surveillance obligatoire qui est un échec. C'est une expérience qui a mal tourné. Les gouvernements successifs ont eu peur de supprimer la surveillance obligatoire, parce qu'ils savent fort bien que tout le système ne vise que les pommes pourries, les détenus à qui l'on a refusé la libération conditionnelle.



[Text]

The National Parole Board often is blamed for crimes committed by inmates on mandatory supervision. I think you should concentrate your efforts in that area in the short run to convince members of this committee to abolish mandatory supervision as a first step to reforming the whole parole system.

• 1035

**Mr. Rosenfeldt:** I agree with you wholeheartedly, Mr. Nunziata. Our organization has not applied for or asked for government money. We prefer to work with money that comes from the community, and that brings over a period of time more and more support, because we have more and more people involved with the organization. I think what we are seeing now, especially since the beginning of our magazine publication and things like this, is a wave of protest that is beginning to build in this country, as it did in the United States a number of years ago. Believe me, you are going to see an awful lot of people in this country very vocal about Canada's justice system within the next few years, before the next federal election I hope. It is our intent to bring our masses together—we have a lot of people out there, some in Toronto, some in Montreal—and make it a very, very public issue prior to the next federal election.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Rosenfeldt.

**Mr. Domm (Peterborough):** Welcome to our justice committee. I should point out, in a sort of partial response to comments made by Mr. Nunziata, that they are not funded by any government. They receive no funding for any of the work they do. They choose to be left in that category of being independent of government funding, and that could perhaps explain some of the reasons why they find it very costly to get things translated or to send representatives here from every region of the country. I know this organization does an excellent job in Ontario, through the head office being located here. They moved here probably so that they could be more influential with legislators and still cover the province of Ontario from their one office.

As far as the western issue is concerned, in defence of there being so much western interest at this point in time, I am sure if Kindler were on the front page today—and he will be shortly—there would be more interest in Ontario, going back to the days of Joseph Kindler.

My questions are prompted by statements made about previous witnesses; namely, the Solicitor General. You referred to his appearance here. You referred to Fred Gibson's appearance here, and you referred to others from the minutes as late as October. I would be interested in knowing if you are satisfied with the present list of offences; i.e., more violent and then non-violent, and the schedule in Bill C-67. Are there any other offences that you feel should be added to that list, with extra attention paid to conditional releases?

[Translation]

On rejette souvent le blâme sur la Commission nationale des libérations conditionnelles pour les crimes commis par des détenus libérés sous surveillance obligatoire. Je pense qu'il faudrait concentrer vos efforts dans ce domaine, à court terme, pour convaincre les membres du comité d'abolir la surveillance obligatoire comme première étape de la réforme de l'ensemble du programme de libération conditionnelle.

**M. Rosenfeldt:** Je suis tout à fait d'accord avec vous, monsieur Nunziata. Notre organisation n'a jamais demandé d'argent au gouvernement. Nous préférons travailler avec des fonds qui nous viennent de la collectivité, ce qui nous permet de bénéficier d'appuis de plus en plus nombreux après un certain temps parce qu'il y a de plus en plus de gens qui travaillent pour l'organisation. Nous assistons maintenant, surtout depuis que nous avons commencé à publier notre revue et à prendre d'autres mesures de ce genre, à une vague de protestations qui commence à se concrétiser au Canada, tout comme cela s'est fait aux États-Unis il y a quelques années. Croyez-moi, vous allez entendre au cours des prochaines années bien des Canadiens critiquer sévèrement notre système judiciaire, avant les prochaines élections fédérales, j'espère. Nous avons l'intention de réunir nos troupes—nous avons beaucoup de gens sur le terrain, certains à Toronto, d'autres à Montréal—et de porter cette question sur la place publique au cours de la prochaine campagne électorale fédérale.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Rosenfeldt.

**M. Domm (Peterborough):** Bienvenue au Comité de la justice. Je tiens à souligner, pour répondre partiellement aux observations de M. Nunziata, que ce groupe n'est financé par aucun gouvernement. Il ne reçoit pas de subventions pour son travail. Il a choisi de demeurer indépendant du financement gouvernemental, et c'est peut-être ce qui explique en partie pourquoi le groupe trouve très coûteux de faire traduire ses documents ou d'envoyer ici des représentants de toutes les régions du pays. Je sais pour ma part que cette organisation fait un excellent travail en Ontario, puisque son siège social est situé ici. Elle a probablement décidé de s'installer à Ottawa de façon à pouvoir exercer plus d'influence sur les législateurs tout en couvrant l'ensemble de l'Ontario à partir d'un seul bureau.

En ce qui concerne l'Ouest du pays et l'intérêt tout particulier de cette région, pour le moment, je suis sûr que si Kindler faisait aujourd'hui la manchette, ce qui se produira bientôt, la question susciterait plus d'intérêt en Ontario; vous vous souvenez sûrement de l'affaire Joseph Kindler.

Mes questions découlent de déclarations qui ont été faites au sujet des témoins qui ont déjà comparu, et notamment du solliciteur général. Vous avez parlé de sa comparution devant le comité, ainsi que de celle de Fred Gibson et d'autres témoins, qui ont comparu au mois d'octobre. J'aimerais savoir si vous êtes satisfait de la liste actuelle des crimes, c'est-à-dire d'abord les crimes violents et ensuite les crimes non violents, et de l'annexe comprise dans le projet de loi C-67. Y a-t-il d'après vous d'autres crimes qui devraient être ajoutés à cette liste, avec une attention particulière pour les libérations conditionnelles?



[Texte]

I am going to make my questions short so I can get about five or six questions in.

**Mr. Bears:** Mr. Domm, with regard to the classification of those offences that fall under the criteria of mandatory supervision, as the members of this justice committee are aware, provincial sentencing—those sentences two years or less—is not the responsibility of mandatory supervision. Yet because mandatory supervision in its very nature is a federal law, the federal law takes over and they fall under the mandatory supervision recommendations. There are those classifications of inmates whom we look at in our classification analysis as being A classification. Those are inmates who clearly make up the non-violent offender. There is no question about it. It deals strictly in property offences.

Then we look at the B classification of inmates, the area of inmates in the grey area. Are they violent or are they non-violent? I would submit that an inmate in this classification may be someone who has been convicted of some form of drug-related crime. I personally believe that should be classified as a clearly violent crime. However, I would certainly be open to meeting with anyone and further discussing that grey area.

• 1040

However, when it comes to what we call the C classification of inmates—inmates who clearly and without any question make up the population of violent offenders—these are the ones we try to deal with almost exclusively in our presentations and with our concerns over the early release system and the lack of available supervision, be it through Bill C-67, mandatory supervision, or other provisions.

**Mr. Domm:** Mr. Rosenfeldt, are you proposing that we stop until we come up with clearer legislation on how to deal with classifications A, B and C?

**Mr. Rosenfeldt:** Yes.

**Mr. Domm:** So you are talking about all offences.

**Mr. Rosenfeldt:** Yes, we are talking about all offences.

**Mr. Domm:** You are advocating that all offences should not receive any conditional releases.

**Mr. Rosenfeldt:** That is right.

**Mr. Domm:** Even prior to tightening up Bill C-67, which deals with parole?

**Mr. Rosenfeldt:** That is right.

**Mr. Domm:** My second question stems from answers given by the Solicitor General when he appeared before this committee on October 25, 1990. These comments were confirmed on October 30, 1990, and again in November by the parole and sentencing people. It would appear that you are very concerned that at the time of being considered for parole or for other types of conditional release, victims do not have an opportunity to present their cases properly.

[Traduction]

Je vais être bref dans mes questions de façon à pouvoir en poser cinq ou six.

**M. Bears:** Monsieur Domm, en ce qui concerne la classification des crimes visés par les critères du programme de surveillance obligatoire, les détenus des prisons provinciales, c'est-à-dire ceux qui doivent purger des peines de deux ou moins, ne relèvent pas de ce programme, comme les membres du comité le savent. Pourtant, étant donné que le programme de surveillance obligatoire est régi, par sa nature même, par une loi fédérale, c'est cette loi qui s'applique; ces détenus sont donc visés par les recommandations relatives à la surveillance obligatoire. Voyons un peu en quoi consiste cette classification des détenus. Il y a tout d'abord les détenus de classe A, qui sont de toute évidence, non violents. Cela ne fait aucun doute. S'ils sont en prison, c'est strictement pour des crimes contre la propriété.

Nous passons ensuite aux détenus de la classe B, qui constituent une zone grise. Ces détenus sont-ils violents ou non? D'après moi, un détenu qui se trouve dans cette catégorie peut par exemple avoir été condamné pour un crime relié au trafic de narcotiques. Personnellement, j'estime que cela devrait être considéré comme un crime violent. Cependant, je suis tout à fait prêt à discuter de cette zone grise avec tous ceux qui ne seraient pas d'accord sur ce point.

Cependant, on en arrive ensuite aux détenus de la classe C, c'est-à-dire à ceux qui font sans aucun doute possible partie du groupe des criminels violents. C'est sur eux que porte à peu près exclusivement nos interventions et nos préoccupations en ce qui concerne le système de libération anticipée et l'absence de mécanisme de surveillance, que ce soit en vertu des dispositions du projet de loi C-67, du programme de surveillance obligatoire ou d'autres dispositions.

**M. Domm:** Monsieur Rosenfeldt, est-ce que vous proposez que nous arrêtons tout tant que nous n'aurons pas une mesure législative plus claire sur la façon de traiter les détenus des classes A, B et C?

**M. Rosenfeldt:** Oui.

**M. Domm:** Donc vous voulez parler de tous les types de crime.

**M. Rosenfeldt:** Oui, de tous les types.

**M. Domm:** Vous recommandez donc de supprimer complètement les libérations conditionnelles, pour tous les crimes.

**M. Rosenfeldt:** C'est exact.

**M. Domm:** Même avant de resserrer les dispositions du projet de loi C-67, qui portent sur les libérations conditionnelles?

**M. Rosenfeldt:** C'est exact.

**M. Domm:** Ma deuxième question découle de réponses qu'a données le Solliciteur général quand il a comparu devant le Comité le 25 octobre 1990. Ses commentaires ont été confirmés le 30 octobre 1990, puis à nouveau en novembre, par les gens qui s'occupent des libérations conditionnelles et de la détermination de la peine. Vous semblez très préoccupé par le fait que, quand un détenu est admissible à la libération conditionnelle, sous quelque forme que ce soit, les victimes n'ont pas l'occasion de faire valoir leur point de vue et de présenter un rapport.



[Text]

**Mr. Rosenfeldt:** That is right.

**Mr. Domm:** According to evidence given here by the Solicitor General—he was emphatic, said his officials would follow his wishes, and they were present at the meeting—there would be no hearing on conditional or other parole without full impact opportunities being made to those bodies by victims. This would enable them to assess the parole capability of an inmate.

How many victims of violence have said they do not get an opportunity, even when they record their name? How many get the opportunity, but do nothing about it? Do they talk to you about that? Is the evidence given in this committee by the minister true?

**Mr. Rosenfeldt:** We have a cross-Canada toll-free number from which we receive two or three phone calls a day from victims who are concerned about an offender being released on parole. We tell them that they have the opportunity, through a victim impact statement, to present the National Parole Board with a letter or a statement with regard to the release of that offender.

In approximately 80% of the cases the victim opts not to present a victim impact statement because of fear of the offender. You have to remember where these people are coming from. They know—and we tell them, of course—that if they submit a victim impact statement to the National Parole Board the statement will be given to the offender.

In many cases we are dealing with women who have been harassed and whose lives have been torn apart by an individual who perhaps received a relatively short sentence for beating them. Two or three years, he goes into the federal system and one year later they are expected to submit a statement to the National Parole Board, knowing full well that the statement will be given to the offender.

This is the tragedy of it all. If there were a way they could submit a statement that would allow the Parole Board to question the offender with regard to where he will be living, etc., when he is out on parole, and would allow them to bring up other concerns. . .but without showing the actual statement.

• 1045

They can still question him. I can respect the fact that people could submit statements that were not true, but they could also question the offender in regard to his past history, and they could make an assessment in regard to whether it was the truth or not that was submitted in those statements. But most victims have a genuine fear, and I sincerely do not blame them because in most cases they are dealing with some person who has committed a horrible, violent act against them.

**Mr. Domm:** I think we could take that into consideration in our report, Mr. Chairman, that there should be some assurance of some confidentiality in the presentation of evidence. Otherwise, why are you asking for the opportunity,

[Translation]

**M. Rosenfeldt:** C'est exact.

**M. Domm:** Pourtant, selon le témoignage que nous a présenté le Solliciteur général—et il a insisté beaucoup, en disant que ses fonctionnaires respecteraient ses désirs, et ils étaient présents à la séance—, il ne peut y avoir d'audience sur la libération conditionnelle ou les autres formes de libération sans que les victimes aient l'occasion de présenter un rapport permettant de faire connaître les répercussions du crime sur leur vie, afin de permettre de mieux évaluer si un détenu peut être libéré sous condition.

Mais combien y-a-t-il de victimes qui affirment ne pas avoir eu cette possibilité, même quand elles avaient inscrit leur nom? Et combien y-en-a-t-il qui ont la possibilité, mais qui n'en font rien? Est-ce que ces gens vous en parlent? Le ministre a-t-il dit la vérité au Comité?

**M. Rosenfeldt:** Nous avons une ligne téléphonique qui permet à des gens de tout le Canada de nous appeler sans frais. Nous recevons chaque jour deux ou trois appels de victimes qui craignent qu'un criminel ne soit libéré sous condition. Nous leur disons qu'elles peuvent présenter à la Commission nationale des libérations conditionnelles, sous forme de rapport de la victime, une lettre ou une déclaration portant sur la libération de ce criminel.

Mais dans 80 p. 100 des cas environ, la victime décide de ne pas présenter de déclaration de ce genre parce qu'elle a peur de l'auteur du crime. Il faut bien se rappeler à travers quoi ces gens sont passés. Ils savent, et bien sûr nous le leur disons, que s'ils soumettent un rapport à la Commission nationale des libérations conditionnelles, le détenu en prendra connaissance.

Il s'agit dans bien des cas de femmes qui ont été harcelées et dont la vie a été détruite par quelqu'un qui a peut-être dû purger une peine relativement courte pour les avoir battues. S'ils ont une peine de deux ou trois ans, ils vont dans un pénitencier fédéral et, un an plus tard, on demande aux victimes de soumettre un rapport à la Commission nationale des libérations conditionnelles, en sachant pertinemment que ce rapport va être transmis à l'auteur du crime.

C'est cela qui est tragique. Si l'on pouvait trouver un moyen pour qu'elles puissent soumettre un rapport qui permettrait à la Commission des libérations conditionnelles d'interroger le détenu pour savoir où il compte habiter quand il sera libéré sous condition, et ainsi de suite, et de soulever d'autres préoccupations. . .mais sans lui montrer le rapport lui-même.

La Commission pourrait quand même l'interroger. Je conviens qu'il y a des gens qui pourraient présenter des fausses déclarations, mais la Commission pourrait également poser des questions au détenu au sujet de son passé et déterminer si les déclarations reflètent ou non la vérité. Mais la plupart des victimes ont vraiment peur, et bien sincèrement, je ne les blâme pas parce que dans la plupart des cas, elles ont affaire à quelqu'un qui a commis un crime violent et horrible contre elles.

**M. Domm:** Je pense que nous pourrions tenir compte de cet élément dans notre rapport, monsieur le président, et recommander que les preuves présentées demeurent confidentielles. Autrement, monsieur Rosenfeldt, pourquoi



[Texte]

Mr. Rosenfeldt, to make these interjections at the time of consideration of conditional release or parole, when you are saying in the next breath that it is not safe to do it? I do not understand the logic of the contradictions.

**Mr. Rosenfeldt:** Please remember that we deal with many, many people, and many victims, and some individuals such as ourselves have had a child murdered. I have no problem making any representation either orally or in writing to the media or anybody else in regard to the offender in our case. That is my own choice. But please remember we are also dealing with many victims who have great fear of retaliation. I am not afraid of retaliation, but some people are. It is a matter, again, of which victim you are dealing with, and possibly in many cases how long he is going to be in for.

**Mr. Domm:** I understand that, Mr. Rosenfeldt. I understand the difficulty of a victim giving that kind of evidence to deter a potential conditional release.

What is the solution? If you want to be able to have input and yet it is impossible in many cases to have that input, is there another way that it could be handled?

**Mr. Rosenfeldt:** I would suggest to you, Mr. Domm, that if we allow parole to continue in this country, and if violent offenders are still going to be released on parole, the way to handle it would be to have open public hearings where we can bring in television cameras. Even if we do not bring the TV cameras in, at least allow the press in there, allow the community to see what goes on at the Parole Board hearing, and then allow an organization such as Victims of Violence to make a representation on behalf of victims at the Parole Board hearings.

**Mr. Domm:** It was my understanding from the minister that when a person was being considered for release and a victim wanted to make a statement, he could. That does not preclude you as a member of Victims of Violence from doing it on their behalf and giving any evidence you would like to give. Would that be satisfactory?

**Mr. Rosenfeldt:** We have done that in the past, Mr. Domm. I know that George ran into one experience just recently down in Kingston, and it became a nightmare really for him to try to prove to the National Parole Board. We had to get signed documents and letters, legal documents, to explain to the Parole Board that he actually was representing a family out in Calgary. If there were a simpler system established, if we could just get a form signed, a little letter stating that we represent that family and if we had the opportunity, of course, of appearing at the Parole Board hearing, good.

**Mr. Domm:** I think that would be worth pursuing.

**Mr. Rosenfeldt:** Yes.

**Mr. Domm:** I think, Mr. Chairman, we could look at a recommendation that would allow that to happen.

[Traduction]

demandez-vous que les victimes puissent intervenir de cette façon au moment où l'on étudie la possibilité de libérer un détenu sous condition, alors que vous affirmez du même souffle que cela pouvait être dangereux? Je ne vois pas où est la logique de votre argumentation?

**M. Rosenfeldt:** Il faut bien se rappeler que nous nous occupons de très nombreuses victimes, et de gens comme nous dont un enfant a été tué. Personnellement, cela ne me dérange pas de faire des observations orales ou écrites, dans l'immédiat ou ailleurs, au sujet de l'auteur du crime qui nous a touché. C'est un choix personnel. Mais il faut se rappeler qu'il y a aussi beaucoup de victimes qui ont très peur des représailles. Je n'ai pas peur des représailles; mais il y a des gens qui en ont peur. Encore une fois, tout dépend de la victime et peut-être, dans bien des cas, de la durée de la peine prévue.

**M. Domm:** Je comprends cela, monsieur Rosenfeldt. Je comprends bien qu'il est difficile pour une victime de fournir un témoignage qui empêcherait un détenu de bénéficier d'une libération conditionnelle.

Où est la solution? Si vous voulez avoir voix au chapitre, mais que c'est impossible dans bien des cas, y-a-t-il d'autres façons de régler le problème?

**M. Rosenfeldt:** À mon avis, monsieur Domm, si nous maintenons le régime de libération conditionnelle au Canada et si les criminels violents peuvent encore en bénéficier, on pourrait régler le problème en tenant des audiences publiques auxquelles les caméras de télévision seraient admises. Et même si ces audiences n'étaient pas télévisées, il faudrait au moins permettre aux journalistes d'y assister, permettre à la collectivité de savoir ce qui se passe au cours d'une audience de la Commission de libération conditionnelle et permettre également aux organisations de victimes de violence de faire des observations auprès de la Commission, au nom des victimes.

**M. Domm:** D'après ce qu'a dit le Ministre, il m'a semblé qu'une victime qui voulait présenter une déclaration au moment où un détenu devenait admissible à la libéralisation conditionnelle pouvait le faire. Cela ne vous empêche pas, à titre de membre de Victimes de violence, de le faire au nom de ces victimes et de donner tous les témoignages que vous voudrez donner. Est-ce que cela vous satisferait?

**M. Rosenfeldt:** Nous l'avons déjà fait dans le passé, monsieur Domm. George a récemment connu une expérience de ce genre à Kingston; il a vécu vraiment un cauchemar quand il a essayé de se faire entendre de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Nous avons dû obtenir des lettres et des documents juridiques signés pour expliquer à la Commission qu'il représentait en fait une famille de Calgary. S'il y avait un système plus simple, si nous pouvions simplement faire signer un formulaire ou une lettre brève précisant que nous représentons cette famille, et si on nous donnait la possibilité de comparaître devant la Commission, ce serait bien.

**M. Domm:** Je pense que cela mérite un examen plus approfondi.

**M. Rosenfeldt:** Oui.

**M. Domm:** Je pense, monsieur le président, que nous pourrions envisager de soumettre une recommandation en ce sens.



[Text]

The reason I am so concerned about it is that it seemed to be almost mentioned as an offhand remark by the officials who appeared here before our committee that there were 348 conditional releases that presented us with a problem, and of those, in 29 releases more serious crimes than the original ones were committed, and you have mentioned a couple of those.

What we are really looking at as a committee is a situation where we can no longer just take violent crimes and deal with them with severity, because a lot of the offences that are committed on early release, conditional, are committed by people who are in there for far less violent offences, and 29 of the 348 releases went out and committed far more serious crimes than they were in for in the instance.

• 1050

**Mr. Rosenfeldt:** That is a very good point, Mr. Domm.

**Mr. Domm:** I think those are valid points that we could well take a look at. And there is a lot of support in this committee for sentences that mean what they say. I have very serious personal problems, and I am speaking from my own position, as members of the opposition have already. . . My own personal view is there should be no conditional, temporary, earned releases without a minimum sentence being served.

The difficulty I have is the same as Mr. Allmand's. If we do not have some form of supervised release at some point in the term of a violent criminal being locked up, if we just wait until he serves his sentence and then open the doors and send him out there to see what he is going to do next without any supervision, I think your society would have to agree that there are some serious problems with that too; that somehow or other we have to look at supervised release after sentence if we are going to abolish supervised conditional releases.

**Mr. Rosenfeldt:** What we would be looking for, Mr. Domm, would be a support program in the community, not funded by governments, hopefully run by other inmates who have been released. We would like to see support programs established in the community for the offenders who want to continue to stay in the community and not re-offend. What we are doing right now is spending all our resources in what we call supervision. It is a very costly thing.

What happens is that an offender, when he is released into the community, might meet with a parole officer the odd time, and I do not think that is really of value to him. I think what he needs are support programs, somebody who can go with him as he walks door to door looking for a job, or someone to help him get back into the community, someone he can go to.

[Translation]

Si cette question me préoccupe autant, c'est que les fonctionnaires qui ont comparu devant le Comité ont mentionné, presque en passant, qu'il y avait eu 348 libérations conditionnelles qui avaient causé un problème et que, dans 29 cas, les détenus libérés avaient commis des crimes plus graves que celui pour lequel ils avaient été incarcérés à l'origine. Vous avez mentionné quelques-uns de ces cas.

Ce que nous devons donc étudier, en comité, c'est le fait que nous ne pouvons plus traiter sévèrement les auteurs de crimes violents, et oublier les autres, parce qu'il y a beaucoup de crimes commis par des détenus libérés conditionnellement qui avaient été incarcérés pour des crimes beaucoup moins violents. Il y a 29 des 348 détenus ainsi libérés qui ont commis des crimes beaucoup plus graves que ceux qui leur avaient valu une peine de prison au départ.

**M. Rosenfeldt:** Voilà un argument fort intéressant, monsieur Domm.

**M. Domm:** Je pense que ce sont des points qui méritent considération. Il y a au sein du comité beaucoup de gens qui trouvent que les peines devraient être appliquées intégralement. Personnellement, j'ai des réserves très sérieuses. . . Il s'agit là d'un point de vue personnel, comme celui que certains membres de l'opposition ont déjà. . . A mon avis, il ne devrait pas y avoir de libération conditionnelle, temporaire ou méritée sans que le détenu ait d'abord purgé une peine minimum.

Mes réserves sont du même ordre que celles de M. Allmand. Si nous ne disposons pas d'une forme quelconque de liberté surveillée à la fin de la période d'incarcération des criminels violents, si nous attendons simplement qu'ils aient purgé leur peine et que nous leur ouvrons ensuite les portes, que nous les envoyons dans la société et que nous attendons de voir ce qu'ils vont faire ensuite, sans les surveiller, je pense que vous devrez convenir que cela poserait aussi de graves problèmes et que, d'une façon ou d'une autre, il faut une certaine forme de liberté surveillée après la fin de la peine si nous devons abolir les libérations conditionnelles surveillées.

**M. Rosenfeldt:** Ce qu'il faut, monsieur Domm, c'est un programme d'appui dans la collectivité, qui ne soit pas financé par les gouvernements, mais peut-être par d'autres détenus qui ont été libérés. Nous aimerions qu'il y ait dans la collectivité des programmes de soutien aux détenus qui veulent continuer à vivre dans cette collectivité et qui ne veulent pas récidiver. À l'heure actuelle, nous consacrons toutes nos ressources au programme de liberté surveillée, qui coûte très cher.

Ce qui se passe, c'est que quand ils sont libérés, les anciens détenus rencontrent un agent des libérations conditionnelles à l'occasion, et je ne pense pas que cela l'aide vraiment. Il a plutôt besoin de programmes d'appui, de quelqu'un qui peut l'accompagner dans ses démarches pour trouver un emploi ou l'aider à se réinsérer dans la collectivité, quelqu'un vers qui il puisse se tourner.



[Texte]

There is a program in California for sex offenders. When they are released into the community there is a 24-hour house they can go to. There are psychologists who work at the house. Former inmates are at the house. If they do not want to re-offend, they can go there at any time, day or night, and know there is a support program there for them.

We do not have programs like that in Canada because all our money and all our efforts are being spent on forced supervision of these inmates, which I do not believe is working. I really do not. Alcoholics Anonymous is the most successful self-help program in the world. If that were applied to offenders, I believe we could reduce crime in this country dramatically—provide programs, provide meetings, provide support programs for those who sincerely want that help. I think we are seriously lacking in providing support programs for those who want help. What we are doing is trying to force supervision on all those who are released.

**Mr. Lee:** I have one comment and a short question. I was absent for part of the hearing this morning, but I want to commend the witnesses for making a very valuable contribution to the public debate on justice. It may be the most valuable perspective we can take advantage of, because if the justice system was not created to protect the innocent and protect potential victims, who was it invented for?

We often have a tendency in the court room and Parole Board hearings to view a sanitized version of crime, and perhaps even in this committee from time to time the view is relatively sanitized. Your perspective is about as real a view of real-life circumstances as we are probably ever going to get in this committee, and we thank you for that.

We are trying to grapple with section 21 of the Parole Act and the provisions that permit further detention. Have you any specific comments on that section itself?

• 1055

I know you would rather not see the whole parole regime the way it now is, but can you point out any failures of the section 21 system that now exists? This is what we are trying to deal with as a committee. Notwithstanding your other very valid concerns, I am wondering if you could focus on those specifics.

**Mr. Rosenfeldt:** I understand what you are saying, Mr. Lee, but when we begin to talk about the whole parole issue, it inevitably leads off from there into the other areas.

I believe there probably have been fewer crimes in the last number of years as a result of that section. I believe that is quite possible. I guess we are saying that we must expand it to cover fully all forms of early release and do away with all of them.

[Traduction]

Il existe en Californie un programme de ce genre qui s'adresse aux délinquants sexuels. Quand ils sont libérés, ils disposent d'un centre d'accueil où ils peuvent aller 24 heures par jour. Il y a là des psychologues et d'anciens détenus. S'ils ne veulent pas commettre de nouveaux crimes, ils peuvent y aller n'importe quand, jour et nuit, et ils savent qu'ils peuvent y trouver du soutien.

Il n'existe pas de programme de ce genre au Canada parce que nous consacrons tout notre argent et tous nos efforts à la surveillance obligatoire de ces détenus, qui ne fonctionnent pas d'après moi. J'en suis convaincu. Le programme des Alcooliques Anonymes est le programme d'entraide qui fonctionne le mieux au monde. Si on appliquait un programme de ce genre aux détenus, je pense qu'on pourrait réduire considérablement la criminalité au pays; il faut fournir des programmes de soutien et organiser des rencontres pour ceux qui veulent vraiment une aide de ce genre. Je pense que les programmes d'appui à ceux qui veulent vraiment se faire aider font gravement défaut. Nous essayons plutôt d'obliger tous les détenus libérés à se soumettre à une surveillance.

**M. Lee:** Je voudrais faire une observation et poser une brève question. Je n'ai pas pu assister à toute la séance de ce matin, mais je tiens à féliciter les témoins pour leur contribution fort intéressante aux débats publics sur la justice. Leur perspective est peut-être la plus valable dont nous puissions nous inspirer parce que, si le système judiciaire n'a pas été créé pour protéger les innocents et les victimes potentielles, pour qui a-t-il été inventé?

Dans les tribunaux et au cours des audiences de la Commission des libérations conditionnelles, nous avons souvent une version aseptisée du crime, et parfois même ici, de temps en temps. Nous n'aurons probablement jamais, au comité, de points de vue plus réalistes sur la question, et nous vous en remercions.

Nous essayons ici d'examiner l'article 21 de la Loi sur la libération conditionnelle et les dispositions qui permettent le maintien en incarcération. Avez-vous des observations précises à faire au sujet de cet article?

Je sais que vous préféreriez que tout le régime actuel de libération conditionnelle soit supprimé, mais pourriez-vous nous signaler plus précisément quelles sont d'après vous les lacunes du régime découlant des dispositions de l'article 21? C'est ce que nous essayons d'étudier ici. Quelle que soit la validité de vos autres préoccupations, je me demandais si vous pourriez nous parler plus précisément de ces dispositions.

**M. Rosenfeldt:** Je vois bien ce que vous voulez dire, monsieur Lee, mais quand on commence à parler de libération conditionnelle, on finit inévitablement par déborder dans d'autres domaines.

Je pense que la criminalité a probablement décliné au cours des dernières années par suite de l'application de cet article. C'est tout à fait possible. Mais il faudrait étendre ces dispositions à toutes les formes de libération anticipée, et les supprimer complètement.



[Text]

The real problem I have with that section is that we are picking out specific individuals, maybe 100 per year, who are being retained in prison for the last third of their sentence, the mandatory supervision part. In all conscience I do not see it as being fair even to the offender.

The National Parole Board is making this decision. When a murder is committed by a murderer out on parole, they are the first ones to tell the media and everyone else that they cannot predict violent behaviour. If they cannot predict violent behaviour, why are they making the decision under that section to keep that individual in for the last third of his sentence? We are saying that on one hand they say they cannot predict violent behaviour; on the other hand, they are making decisions as to whether or not a person gets out on parole. That does not make an awful lot of sense to me.

We say abolish the whole thing, do away with the bureaucratic system built up in there. Let us begin to possibly provide some serious help to these offenders when they get back out into the community. If they want to rehabilitate themselves, let us provide that support for them.

**Mrs. Jacques (Mercier):** I would like to know about Quebec. Do you have an organization equivalent to the services you give to victims of violence in Quebec?

**Mr. Rosenfeldt:** We have Victims of Violence organizations in almost every part of Canada. We have a number of people in Montreal. I live in Quebec. I am a member of the organization. Quite a number of our members live in Quebec.

We are a support program. We go out into the community. We respond to most violent assaults, most murders. We go into homes after murders and clean up blood. We go to court with people. This is all part of the services we try to provide the support programs.

Believe me, we cannot do nearly as much as we would like. The organization is growing. It began out west, and it is now in almost all parts of Canada.

Just recently we started publication of a magazine. We do not have the resources to publish it in French. We would like to get into publication of the magazine in French to reach out to more and more people.

What is happening—and I will be very brief with this—is that we are getting a lot of individuals. . . We have a lady with us here today, Cynthia Wilson of Port Elgin, Ontario. Cynthia came here a few weeks ago. She spent a whole week with us and then went back to her community. With the police and with a number of service clubs she has established a small Victims of Violence program out of her home. This week she is going to spend another week in a training

[Translation]

Le véritable problème que me pose cet article, c'est que nous gardons en prison quelques détenus bien particuliers, peut-être une certaine par année, pour le dernier tiers de leur peine, pendant lequel ils pourraient normalement bénéficier d'une liberté surveillée. En conscience, je ne pense pas que ce soit juste, même pour les détenus.

C'est la Commission nationale des libérations conditionnelles qui doit prendre cette décision. Quand un meurtre est commis par un meurtrier qui a bénéficié d'une libération conditionnelle, la Commission est la première à dire aux médias et à tout le monde qu'elle ne peut pas prévoir les comportements violents. Or, si elle ne peut pas prévoir les comportements violents, comment peut-elle décider en vertu de cet article de garder un détenu en prison pour le dernier tiers de sa peine? D'une part, elle affirme ne pas pouvoir prévoir les comportements violents, alors que d'autre part, elle décide si oui ou non un détenu aura droit à une libération conditionnelle. Cela ne me semble absolument pas logique.

Nous recommandons donc d'abolir complètement le régime des libérations conditionnelles et de supprimer toute la bureaucratie qui s'est édiflée pour soutenir ce régime. Commençons plutôt peut-être à aider sérieusement les détenus qui retournent dans la collectivité. Aidons-les un peu s'ils veulent se réinsérer dans la société.

**Mme Jacques (Mercier):** J'aimerais savoir quelle est la situation au Québec. Est-ce qu'il existe au Québec une organisation équivalente à la vôtre qui offre des services aux victimes de violence?

**M. Rosenfeldt:** Il y a des sections de l'organisation Victimes de violence dans presque toutes les régions du Canada. Nous avons des membres à Montréal. Personnellement, j'habite au Québec et je suis membre de cette organisation. Nous avons un certain nombre de membres au Québec.

Nous avons aussi un programme d'appui. Nous allons dans les collectivités. Nous répondons à la plupart des crimes violents, à la plupart des meurtres. Nous allons dans les maisons après le meurtre et nous épongeons le sang. Nous allons devant les tribunaux avec les gens. Cela fait partie des services que nous tentons d'offrir dans le cadre de nos programmes d'appui.

Croyez-moi, nous sommes loin de faire tout ce que nous voudrions faire. Mais notre organisation est en croissance. Elle a vu le jour dans l'Ouest, et s'étend maintenant à presque toutes les régions du Canada.

Nous avons commencé récemment à publier une revue. Nous ne disposons pas des ressources nécessaires pour la publier en français; nous aimerions bien le faire de façon à pouvoir atteindre de plus en plus de gens.

Ce qui se passe, et je vais être très bref, c'est qu'il y a beaucoup de gens. . . nous avons avec nous une dame de Port Elgin, en Ontario, Cynthia Wilson, qui est venue il y a quelques semaines. Elle a passé toute une semaine avec nous et est ensuite retournée chez elle. Avec l'aide de la police et d'un certain nombre de sociétés philanthropiques, elle a mis sur pied un petit programme d'aide aux victimes de violence, à partir de chez elle. Cette semaine, elle va passer encore



*[Texte]*

program with us. She will go back to Port Elgin and continue to work in that community establishing more subgroups out of there.

In time we hope we will have groups throughout all of Canada. We are presently just beginning operations in the United States. We have gone into New York now. We are going into Michigan, California, and probably within the next year opening offices in Ohio. It is becoming a North American-wide organization. We are changing the name to Victims of Violence International.

It is a growing thing. As Mr. Nunziata says, we do not have representatives here from Toronto today, but we are representing Ontario. We do have members throughout Ontario, believe me.

**The Chairman:** Thank you very much for your presentation and for answering our questions. I know it has been valuable to us in studying Bill C-67.

I now declare the meeting adjourned.

*[Traduction]*

une semaine en formation avec nous. Elle retournera ensuite à Port Elgin et continuera à travailler dans cette ville pour créer là-bas d'autres sous-groupes.

Avec le temps, nous espérons bien avoir des groupes dans tout le Canada. Nous venons également d'entreprendre des activités aux Etats-Unis. Nous sommes déjà implantés à New York, et nous allons nous installer au Michigan, en Californie et au cours de la prochaine année, nous allons probablement ouvrir des bureaux en Ohio. Notre organisation commence à prendre une envergure nord-américaine. Nous allons d'ailleurs changer notre nom, pour devenir Victimes de violence International.

Notre organisation est donc en pleine croissance. Comme l'a dit M. Nunziata, il n'y a pas de représentants de Toronto ici aujourd'hui, mais nous représentons l'Ontario. Et croyez-moi, nous avons des membres dans tout l'Ontario.

**Le président:** Je vous remercie beaucoup de votre exposé et de vos réponses à nos questions. Votre témoignage nous sera fort utile dans notre examen du projet de loi C-67.

La séance est levée.









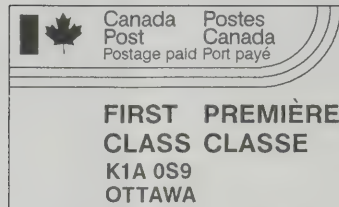












*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

#### WITNESSES

*From the Victims of Violence Society:*

Gary Rosenfeldt, Executive Director;  
George Bears, National Director;  
Darlene Remple, Director, Prairie Region;  
Bert Dixon, Director, Atlantic Region

#### TÉMOINS

*De la Victims of Violence Society:*

Gary Rosenfeldt, directeur exécutif;  
George Bears, directeur national;  
Darlene Remple, directrice, région des Prairies;  
Bert Dixon, directeur, région de l'Atlantique.



# HOUSE OF COMMONS

Issue No. 53

Thursday, November 22, 1990

Chairman: Robert Horner

# CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 53

Le jeudi 22 novembre 1990

Président: Robert Horner

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la*

## Justice and the Solicitor General

## Justice et du Solliciteur général

### RESPECTING:

Order of Reference of Wednesday, June 13, 1990: (Evaluation of the Detention Provisions)

Pursuant to subsection 14(1) of *An Act to amend the Parole Act and the Penitentiary Act* (R.S.C., 1985, 2nd Supp., chapter 34) a comprehensive review of the provisions and operation of sections 21.2 to 21.6 of the *Parole Act* and the schedule thereto and subsections 25(5) to (7) and section 26.(1) of the *Penitentiary Act*

### CONCERNANT:

Ordre de renvoi du mercredi 13 juin 1990: (Dispositions relatives au maintien en incarcération)

Conformément au paragraphe 14(1) de la *Loi modifiant la Loi sur la libération conditionnelle et la Loi sur les pénitenciers* (L.R.C., 1985, 2<sup>e</sup> supp., chapitre 34) un examen complet des dispositions et de l'application des articles 21.2 à 21.6 et de l'annexe de la *Loi sur la libération conditionnelle*, ainsi que des paragraphes 25(5) à (7) et de l'article 26.1 de la *Loi sur les pénitenciers*

### WITNESSES:

(See back cover)

### TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Second Session of the Thirty-fourth Parliament,  
1989-90

Deuxième session de la trente-quatrième législature,  
1989-1990



STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND  
THE SOLICITOR GENERAL

*Chairman:* Robert Horner

*Vice-Chairman:* Wilton Littlechild  
(Solicitor General)

Members

Ken Atkinson  
Gabrielle Bertrand  
John Brewin  
Bill Domm  
Douglas Fee  
François Gérin  
Carole Jacques  
Robert Kaplan  
Derek Lee  
John Nunziata  
George Rideout  
Svend Robinson—(14)

(Quorum 8)

Richard Dupuis

*Clerk of the Committee*

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET  
DU SOLICITEUR GÉNÉRAL

*Président:* Robert Horner

*Vice-président:* Wilton Littlechild  
(Solliciteur général)

Membres

Ken Atkinson  
Gabrielle Bertrand  
John Brewin  
Bill Domm  
Douglas Fee  
François Gérin  
Carole Jacques  
Robert Kaplan  
Derek Lee  
John Nunziata  
George Rideout  
Svend Robinson—(14)

(Quorum 8)

*Le greffier du Comité*

Richard Dupuis



**MINUTES OF PROCEEDINGS**

THURSDAY, NOVEMBER 22, 1990  
(61)

[Text]

The Standing Committee on Justice and the Solicitor General met at 9:12 o'clock a.m. this day, in Room 308 West Block, the Chairman, Robert Horner, presiding.

*Members of the Committee present:* Ken Atkinson, Bill Domm, Doug Fee, Bob Horner, Carole Jacques, Derek Lee and George Rideout.

*Senator present:* Honourable Senator Earl Hastings.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Philip Rosen, Senior Analyst; Patricia Begin, Research Officer.

*Witnesses: From the Canadian Bar Association (Committee on Imprisonment and Release):* John Conroy, Barrister and Solicitor, Chairman; David Cole, Barrister and Solicitor, Member and member of the Criminal Lawyers Association of Ontario; Terence A. Wade, Senior Director, Legal and Governmental Affairs.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 13, 1990: (Evaluation of the Detention Provisions). (See *Minutes of Proceedings and Evidence of Thursday, October 25, 1990, Issue No. 48*)

John Conroy, David Cole and Terence Wade each made an opening statement and answered questions.

At 11:10 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Richard Dupuis

*Clerk of the Committee*

**PROCÈS-VERBAL**

LE JEUDI 22 NOVEMBRE 1990  
(61)

[Traduction]

Le Comité permanent de la justice et du solliciteur général se réunit aujourd'hui à 9 h 12, dans la salle 308 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Robert Horner (*président*).

*Membres du Comité présents:* Ken Atkinson, Bill Domm, Doug Fee, Bob Horner, Carole Jacques, Derek Lee, George Rideout.

*Sénateur présent:* l'hon. sénateur Earl Hastings.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Phillip Rosen, analyste principal; Patricia Begin, attachée de recherche.

*Témoins: De l'Association du Barreau canadien (Comité sur l'emprisonnement et la libération):* John Conroy, avocat, président; David Cole, avocat, membre de l'Association des avocats criminalistes de l'Ontario; Terence A. Wade, directeur principal, Affaires légales et gouvernementales.

Le Comité reprend les travaux prévus à son ordre de renvoi du mercredi 13 juin 1990 (examen des dispositions concernant la détention) (*voir les Procès-verbaux et témoignages du jeudi 25 octobre 1990, fascicule n° 48*).

John Conroy, David Cole et Terence Wade font chacun un exposé et répondent aux questions.

À 11 h 10, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

Richard Dupuis



[Text]

## EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Thursday, November 22, 1990

• 0913

**The Chairman:** Order.

The order of the day is to evaluate the detention provisions of Bill C-67.

We are very happy to have with us today from the Canadian Bar Association, the Committee on Imprisonment and Release, Mr. John Conroy, Chairman; Mr. David Cole, member; and Mr. Terence Wade, Legal and Government Affairs. I am reminded by the clerk that Mr. Cole is also a member of the Criminal Lawyers Association. I am very happy to have the very comprehensive brief they circulated. You all have it in your possession.

Gentlemen, do you wish to make an opening statement?

**Mr. Terence A. Wade (Senior Director, Legal and Governmental Affairs, Committee on Imprisonment and Release, Canadian Bar Association):** On behalf of the bar, I would like to say a few brief words.

The Canadian Bar Association, as I think most members of this committee know, represents some 37,000 lawyers from across Canada. The Criminal Justice Section, of which the Committee on Imprisonment and Release is a subcommittee, has approximately 7,000 members, and the Criminal Lawyers Association of Ontario has some 600 members practising almost exclusively in the field of criminal law.

Before turning the floor over to my two colleagues, who are the experts in this area, I would simply like to put on record for the committee that the fact that we do not have our president or vice-president here with us should not lead you to believe that we do not attach a good deal of importance to this review. It simply happens that both of them are overseas at the moment and were unable to make it back for this committee hearing. They of course endorse the views you will be hearing from our two experts.

I would like now to turn the floor over to David Cole, who is going to speak first.

• 0915

**Mr. David Cole (Member, Committee on Imprisonment and Release, Canadian Bar Association):** It is my responsibility to give a brief introduction to our proposals this morning. We are currently conducting on behalf of the Canadian Bar Association an in-depth investigation of the government's proposed green paper on sentencing, imprisonment, and conditional release. Although we appreciate that this review of the detention provisions is somewhat separate from that, some of the same themes that we see in the green paper are contained in our recommendations and as part of our analysis.

[Translation]

## TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le jeudi 22 novembre 1990

**Le président:** La séance est ouverte.

Nous sommes ici aujourd'hui pour étudier les dispositions du projet de loi C-67 portant sur le maintien en incarcération.

Nous sommes très heureux d'accueillir aujourd'hui, de l'Association du Barreau canadien, Comité sur l'emprisonnement et la libération, M. John Conroy, président; M. David Cole, membre; et M. Terence Wade, Affaires juridiques et gouvernementales. Le greffier vient de me signaler que M. Cole a été également membre de la *Criminal Lawyers Association*. Je suis fort heureux que l'Association nous ait fait tenir copie de son mémoire, qui est très complet. Vous en avez tous un exemplaire.

Avez-vous un exposé préliminaire à nous faire, messieurs?

**M. Terence A. Wade (directeur principal, Affaires juridiques et gouvernementales, Comité sur l'emprisonnement et la libération, Association du Barreau canadien):** Je tiens, au nom du Barreau, à vous dire quelques mots.

L'Association du Barreau canadien représente, comme le savent la plupart des membres du comité, quelque 37,000 avocats répartis dans les différentes régions du Canada. La Section de droit pénal, dont le Comité sur l'emprisonnement et la libération est un sous-comité, compte environ 7,000 membres, et la *Criminal Lawyers Association of Ontario* comprend quelque 600 membres qui s'occupent presque uniquement de droit pénal.

Avant de céder la parole à mes deux collègues, qui sont les spécialistes en la matière, je veux simplement indiquer aux membres du comité que le fait que ni notre président ni notre vice-président ne soient présents aujourd'hui ne devrait pas vous amener à conclure que nous n'accordons pas une grande importance à cette étude. Les deux se trouvent à l'étranger à l'heure actuelle et n'ont pas pu revenir à temps pour cette audience du comité. Ils approuvent, bien sûr, les vues que vous exprimeront nos deux spécialistes.

Je veux maintenant céder la parole à David Cole.

**M. David Cole (membre, Comité sur l'emprisonnement et la libération, Association du Barreau canadien):** J'ai été chargé de vous dire quelques mots d'introduction avant que nous vous présentions nos propositions. Nous préparons actuellement, au nom de l'Association du barreau canadien, une étude en profondeur du livre vert du gouvernement sur la détermination de la peine, les affaires correctionnelles et la mise en liberté sous condition. Le présent examen des dispositions sur le maintien en incarcération constitue bien sûr un sujet d'étude distinct, mais certains des thèmes énoncés dans le livre vert se retrouvent également dans nos recommandations et nos observations.



## [Texte]

The main theme of the green paper, which we like very much, is the concept of better integration between judges who sentence, prison administrators who administer the penal portion of the sentence, and release decision-making agencies that decide whether and when a prisoner should be released. We feel that for many years there has been a lot of disintegration between those three systems, and we are pleased to see the green paper make some recommendations in that respect.

In relation to this particular legislation, therefore, a number of our recommendations deal with better integration between the courts that sentence, the penal administrators who administer the sentences, and the National Parole Board. We also call for improved communication between the National Parole Board and the Correctional Service of Canada. Let it be understood that there have been a lot of improvements at the practical level, at the operational level, between those two organizations. However, we continue to note some discontinuity in those areas, and from time to time we wonder whether or not the Correctional Service of Canada tail is wagging the National Parole Board dog. We see too many areas in which the National Parole Board makes decisions that are effectively frustrated by the lack of resources held or maintained by the Correctional Service of Canada.

We also consider some issues of onus within the detention legislation. We have consulted with our colleagues across the country who do this work, and we have found that there have been some pretty restrictive definitions within the legislative framework and the gloss that has been given to it by the courts as to who is required or not required to do what. We feel that there is to some extent a lack of rigor in the analysis.

My colleague Mr. Conroy will be addressing you on some issues we feel are particularly important in relation to the provision of counsel. We are dealing at the level of the detention provisions with in many ways the very worst of the prisoners—prisoners who are by and large grossly illiterate, many of whom are mentally deficient. They need the assistance of counsel to be able to put their position forward. Mr. Gibson told you in his presentation that only about 50% of prisoners are represented by counsel.

We are also interested in what happens after someone is ordered detained or ordered into residency. We have what may appear to be a somewhat surprising recommendation: even if someone is ordered detained, and even if he is considered the worst of the worst, when there are 60 days left to go in the sentence prior to the warrant expiry date, we feel the person should compulsorily be released to a half-way house. Our reason is that if you hold someone until the very

## [Traduction]

Le principal thème du livre vert, qui nous plaît énormément, porte sur une meilleure coordination entre les juges qui décident de la peine à imposer, les administrateurs des pénitenciers qui sont chargés de veiller à l'application de la peine et les organismes qui décident de l'opportunité de mettre un détenu en liberté et du moment où celui-ci peut être libéré. Nous estimons que, pendant très longtemps, la coordination entre les trois systèmes a beaucoup fait défaut et nous nous réjouissons de ce que le livre vert contienne des recommandations à cet égard.

Ainsi, un certain nombre de nos recommandations relativement à la mesure législative dont vous êtes saisis visent une meilleure coordination entre les tribunaux qui déterminent la peine, les administrateurs du Service correctionnel qui sont chargés de l'appliquer et la Commission nationale des libérations conditionnelles. Nous recommandons également d'améliorer les communications entre la Commission et le Service correctionnel du Canada. Il convient de souligner les progrès considérables qui ont été réalisés à cet égard sur le plan pratique, c'est-à-dire sur le plan des opérations. Cependant, il existe toujours un certain manque d'harmonisation entre ces deux organismes, et nous nous demandons parfois si le monde n'est pas à l'envers, le Service correctionnel du Canada imposant son point de vue à la Commission nationale des libérations conditionnelles. Trop souvent, la Commission nationale des libérations conditionnelles prend des décisions qui ne peuvent pas être appliquées en raison du manque de ressources au Service correctionnel du Canada.

Nous nous penchons aussi sur certaines questions de responsabilités que soulèvent les dispositions du projet de loi sur le maintien en incarcération. Après avoir consulté nos collègues des différentes régions du pays qui font ce genre de travail, nous avons conclu à l'existence de définitions assez restrictives dans le cadre législatif ainsi qu'à la tendance des tribunaux à ne pas préciser qui est tenu ou n'est pas tenu de faire quoi. Nous constatons un certain manque de rigueur dans l'analyse.

Mon collègue, M. Conroy, vous parlera de certaines questions que nous considérons comme particulièrement importantes relativement à la possibilité de faire appel à un avocat. À bien des égards, les dispositions portant sur le maintien en incarcération visent les pires détenus—ceux qui, dans l'ensemble sont vraiment illettrés, ceux qui, bien souvent, souffrent de déficience mentale. Ces détenus ont besoin d'un avocat pour plaider leur cause. Quand il vous a fait son exposé, M. Gibson vous a dit qu'environ 50 p. 100 seulement des détenus sont représentés par un avocat.

Nous nous intéressons par ailleurs au cas des détenus qui font l'objet d'une ordonnance d'hébergement ou de maintien en incarcération. À cet égard, nous formulons une recommandation qui peut avoir de quoi surprendre: même le détenu qui fait l'objet d'une ordonnance de maintien en incarcération, peu importe qu'il soit considéré comme le pire de tous, devrait être obligatoirement placé dans une maison d'hébergement pendant les 60 derniers jours de sa peine



## [Text]

last day of the end of the sentence—and I have dealt with two examples of this in the last week—you have absolutely no idea where he is going. There is no opportunity for surveillance. There is no opportunity for assistance. We see that as particularly important.

• 0920

That is a quick summary of our brief. To start on the more detailed provisions, we feel that although the provisions have been used with restraint, there still are too many people being referred to the National Parole Board for consideration of detention.

Too many people may technically fit the criteria in that they have been convicted of an offence on the schedule. It was prosecuted by indictment. The offence did involve death or serious harm to a victim. The person, say, has not been treated in the institutional framework. The Correctional Service of Canada, therefore, says that he is a risk, so they refer it to the National Parole Board for consideration.

We feel that is inappropriate. I can think of a couple of cases I personally have had in the last few months where people in minimum security, on work gangs, getting supervised access to the community every day, are referred for detention. That seems to me and to our committee an inappropriate use of these provisions.

We therefore have proposed that in using the normal process of referral—and I will come back to the specialized processes in a moment—a person should not be referred for detention unless the sentence or sentences he is serving are greater than five years.

We feel this is consistent with the sentencing framework in the sense that if the sentence is supposed to be a reflection of the seriousness of the offence, then a five-year sentence is obviously a very serious one. This would not limit the power of the commissioner, in appropriate cases, to refer someone for detention who is serving less than that sentence, less than five years.

We feel the five-year limitation would serve to emphasize the exceptional nature of these proceedings. I appreciate that this is not expressly before the committee at this time, but we also feel very strongly that non-violent offences should not be added to the schedule.

There is a proposal in the green paper that “serious drug offences” should be added to the schedule. As tempting as that may be, we feel this schedule of legislation should be, and quite properly is, restricted to persons serving sentence for very violent offences. We are concerned that the schedule should not be diluted.

## [Translation]

d'emprisonnement. Cette recommandation s'explique par le fait que, quand on libère le détenu le dernier jour de sa peine d'emprisonnement—et je viens d'avoir deux cas de ce genre en une semaine—on ne sait absolument pas où il ira. On n'a la possibilité ni de le surveiller ni de l'aider. Or, nous considérons que cela est très important.

Voilà qui résume notre mémoire. Si vous me permettez maintenant d'entrer dans le détail des dispositions, nous considérons que, même si elles ont été utilisées avec circonspection par le passé, le nombre de détenus dont le cas est renvoyé à la Commission nationale des libérations conditionnelles pour décider de leur maintien en incarcération est encore trop élevé.

Trop souvent, le cas du détenu est renvoyé à la Commission parce qu'il répond techniquement aux critères: il a été trouvé coupable d'une infraction visée par l'annexe; la Couronne a opté pour la mise en accusation; la victime est morte ou a subi un tort considérable. Le détenu n'a pas bénéficié d'un traitement pendant son incarcération. Le Service correctionnel du Canada décide de ce fait qu'il présente un risque et renvoie son cas à la Commission nationale des libérations conditionnelles.

Cette façon de procéder est inacceptable à notre avis. Je songe en particulier à deux détenus dont je me suis personnellement occupé au cours des derniers mois et dont le cas a été renvoyé à la Commission en dépit du fait qu'ils se trouvaient dans des établissements à sécurité minimale, qu'ils participaient à des travaux à l'extérieur de l'établissement et qu'ils circulaient tous les jours sous surveillance au sein de la collectivité. Ces cas témoignent, d'après le comité et moi-même, d'un mauvais usage des dispositions.

Nous proposons donc que, dans la procédure de renvoi ordinaire—et je reviendrai dans un moment aux procédures spécialisées—le détenu ne soit pas renvoyé pour que l'on décide de son maintien en incarcération à moins que la ou les peines qu'il purge dépassent cinq ans.

Ce critère tiendrait compte du cadre de détermination de la peine, en ce sens que, si la peine est censée refléter la gravité de l'infraction, une peine de cinq ans dénoterait manifestement une infraction très grave. Il ne limiterait aucunement le pouvoir du commissaire de renvoyer un détenu purgeant une peine inférieure à cinq ans pour que l'on décide de son maintien en incarcération lorsque les circonstances l'exigent.

À notre avis, le fait de poser comme critère une durée minimale de cinq ans servirait à bien insister sur le caractère exceptionnel de cette procédure. Nous sommes conscients du fait que le comité n'a pas été expressément saisi de cette question, mais nous sommes persuadés qu'il ne faut pas ajouter à l'annexe les infractions ne comportant pas de violence.

Dans le livre vert, on propose d'ajouter à l'annexe une nouvelle catégorie d'«infractions graves liées à la drogue». Quelque attrayante que soit cette possibilité, nous considérons que l'annexe de la loi ne devrait viser, et ne vise avec raison, que les personnes purgeant des peines pour des infractions très violentes. Nous craignons de voir diluer l'effet de l'annexe.



*[Texte]*

Once someone is referred for detention there are questions, of course, about the quality of information before the Correctional Service of Canada in the first place and the National Parole Board in the second place. We feel that we should start going back to the courts much more. The judges should be involved in a fact-finding process as to whether or not serious harm has been caused.

For example, tempting as it might be to make an assumption that every serious sexual assault inevitably involves serious harm—and we appreciate that you as Members of Parliament want a broad brush-stroke, whereas we are perhaps more concerned with the exceptions—we are nevertheless aware of many cases in which the complainant, for his or her own reasons, is not interested in proceeding further. They are not interested in co-operating with the authorities to define the harm as serious. They are not interested in submitting a victim impact statement. They are not interested in liaising with the National Parole Board. In those cases, we feel it is not appropriate for the Correctional Service of Canada or the National Parole Board simply to assume the harm from the offence. We feel very strongly that there must be case-specific analysis. The way to start with that is at the court.

We therefore feel it is appropriate for the sentencing judge, after he or she has imposed sentence, to have a hearing in which it is decided that certain portions of the transcript and certain exhibits are to be forwarded to the Correctional Service of Canada and the National Parole Board. In that way we feel there is going to be a much more objective backdrop against which the issue of serious harm can be considered.

• 0925

Similarly, we feel that the standard the courts have placed on the Correctional Service of Canada in deciding whether or not to refer a case on to the National Parole Board is too low. The courts have ruled that it is as long as the Correctional Service of Canada has some rational basis they can refer to. We feel it would be more appropriate and would bring home to the Correctional Service of Canada its responsibility to collect further and better information if the National Parole Board were forced to evaluate whether or not the referral was reasonable in all of the circumstances. It is a slightly higher test.

We are particularly concerned about access to treatment programs in the penal context. Commissioner Ingstrup came and told you that his department has been working on it. And, yes, they have. They have been working very hard, and indeed in the last budget they were able to get some more money.

*[Traduction]*

Lorsqu'une personne est renvoyée pour une décision sur son maintien en incarcération, il se pose, bien sûr, des questions sur la qualité des informations dont dispose le Service correctionnel du Canada, d'une part, et la Commission nationale des libérations conditionnelles, d'autre part. Nous estimons qu'il faut accroître le rôle des tribunaux à cet égard. Les juges devraient être appelés à participer à un processus visant à déterminer si un tort considérable a été causé.

Ainsi, si tentant soit-il de supposer que toute infraction sexuelle grave entraîne inévitablement un tort considérable—et nous pouvons comprendre que les parlementaires que vous êtes optent pour une approche générale, tandis que nous nous intéressons peut-être davantage aux exceptions à la règle—nous avons néanmoins connaissance de bien des cas où la victime, pour des raisons qu'il ou elle est seule à connaître, ne souhaite pas que la procédure judiciaire se poursuive. La victime ne veut pas collaborer avec les autorités afin d'établir qu'elle a souffert un tort considérable. Elle ne veut pas non plus présenter de rapport à cet effet. Elle ne veut pas collaborer avec la Commission nationale des libérations conditionnelles. Dans ces cas-là, nous croyons qu'il est inacceptable que le Service correctionnel du Canada ou la Commission nationale des libérations conditionnelles se fondent simplement sur la nature de l'infraction pour décider du tort qui a été causé. Nous sommes fermement d'avis que chaque cas doit être évalué séparément. Pour cela, il faut commencer par s'en remettre aux tribunaux.

Nous estimons, par conséquent, que le juge qui prononce la sentence doit, après avoir condamné le détenu à une certaine peine, tenir une audience pour décider que certains extraits du compte rendu et certaines pièces à conviction seront remis au Service correctionnel du Canada et à la Commission nationale des libérations conditionnelles. Ainsi, la question du tort considérable pourra être décidée à partir de renseignements bien plus objectifs.

De même, nous considérons que la norme imposée au Service correctionnel du Canada par les tribunaux pour décider si un renvoi doit être fait à la Commission nationale des libérations conditionnelles n'est pas assez élevée. Les tribunaux ont statué que le service correctionnel peut faire un renvoi à la commission du moment qu'il a des raisons de croire que cela serait justifié. Nous pensons qu'il serait plus approprié d'obliger la Commission nationale des libérations conditionnelles—ce qui permettrait de bien faire comprendre au Service correctionnel du Canada qu'il a la responsabilité de recueillir des informations plus complètes et plus probantes—à décider si le renvoi est raisonnable compte tenu de toutes les circonstances. Il s'agirait d'une norme un peu plus élevée.

Nous sommes tout particulièrement préoccupés par l'accès aux programmes de traitement dans les établissements pénitentiaires. Le commissaire Ingstrup vous a dit, quand il a comparu devant vous, que le ministère fait des efforts en ce sens. C'est juste. Le ministère a déployé beaucoup d'efforts, et il a même réussi à obtenir des crédits supplémentaires lors du dernier budget.



## [Text]

However, in our experience the soft programs, the treatment programs, are the ones that are most likely to go when budgets get cut back. Therefore we feel—and this is taken directly from the green paper—that there must be a statutory mandate on the Correctional Service of Canada to provide treatment. That is shown in our brief. We have sections from the proposed green paper at pages 22 and following. We feel that for this group of offenders, who are the ones who presumably are most in need of treatment, a statutory mandate should be brought in, because if there is a statutory mandate or a statutory obligation to provide treatment and someone does not get treatment, then he or she will be able to go to court and hopefully demand it.

We feel that is particularly important also at another level. Treatment must be seen on the basis of a continuum, not just treatment while incarcerated, but treatment up until and perhaps indeed even after warrant expiry date. We feel at the present time, for reasons we can go into, that there simply is not the follow-up of treatment services on the street, so to speak, while the prisoner is still serving the sentence.

In many, many cases treatment programs, which start in the institutional setting, must be followed up in the community. If they are not, much is lost. We feel, therefore, that this committee in examining the various roles of the Correctional Service of Canada and the National Parole Board should not be put off by Mr. Ingstrup's statement that they are working on it. We feel that much more needs to be done, and we feel that not enough is being done in these areas.

As I said at the beginning, we also feel very strongly about the concept of this:

last 60 days at least be spent in a half-way house with power to return the individual if there is a breach of condition during the last 60 days.

We see it as absolutely essential because we are very, very concerned about this issue of decompression.

I now turn over to my colleague Mr. Conroy, who wishes to speak to you on the issues of counsel and representation at hearings.

**Mr. John Conroy (Chairman, Committee on Imprisonment and Release, Canadian Bar Association):** Let me apologize for being the one who held things up this morning. I do not think it was just the traffic in Toronto. I came on the "red-eye special" from Vancouver overnight and had my bags with me. So when I checked in downstairs, they told me that this was a room with a view and also that there would be a large double bed so I could immediately go to sleep before having to make my presentation. I will try to stay on track and take you through the brief, if I may, specific sections of it, pointing you to them as I proceed.

## [Translation]

Cependant, d'après notre expérience, ce sont les programmes non obligatoires, à savoir les programmes de traitement, qui sont les plus susceptibles de disparaître quand on fait face à des restrictions budgétaires. Nous considérons donc—et cette recommandation s'inspire directement du livre vert—que le Service correctionnel du Canada doit être tenu par la loi de fournir des programmes de traitement. Nous faisons cette recommandation dans notre mémoire, et nous citons des extraits du livre vert aux pages 25 et suivantes. Nous croyons qu'une disposition législative doit être adoptée pour rendre les programmes de traitement obligatoires pour les contrevenants visés, qui présument avoir le plus besoin de traitements, car les détenus qui ne bénéficieraient pas de programmes de traitement pourraient alors se présenter devant les tribunaux pour réclamer le traitement auquel ils ont droit.

Une telle obligation est également très importante sous un autre angle. Le traitement doit être considéré comme un tout, qui ne se limite pas à la période d'incarcération, mais qui se poursuivrait jusqu'à l'expiration du mandat et peut-être même après. Nous sommes d'avis qu'à l'heure actuelle, pour des raisons que nous pouvons vous expliquer plus en détail, aucun traitement n'est pour ainsi dire poursuivi après que le détenu bénéficie de la liberté conditionnelle.

Dans bien des cas, le traitement amorcé en milieu carcéral doit avoir un suivi une fois que le détenu est mis en liberté. Sinon, les pertes sont énormes. Nous considérons, par conséquent, que le comité ne doit pas se laisser obnubiler, dans l'étude qu'il fera des divers rôles du Service correctionnel du Canada et de la Commission nationale des libérations conditionnelles, par le fait que M. Ingstrup ait dit que le ministère déployait des efforts en ce sens. Nous estimons qu'il reste encore beaucoup à faire et nous croyons que ce qui se fait à l'heure actuelle n'est pas suffisant.

Comme je l'ai dit au début de mon exposé, nous sommes fermement acquis au principe suivant:

que les détenus purgent au minimum les 60 derniers jours de leur peine dans des établissements d'hébergement avec la possibilité de les réincarcérer s'ils violent les conditions de leur mise en liberté pendant ces 60 derniers jours.

Nous considérons que cette approche est absolument essentielle, car nous sommes extrêmement préoccupés par cette question de la réinsertion graduelle.

Je cède maintenant la parole à mon collègue, M. Conroy, qui veut vous parler de la possibilité de faire appel à un avocat et du droit d'être représenté aux audiences.

**M. John Conroy (président, Comité sur l'emprisonnement et la libération, Association du Barreau canadien):** Permettez-moi de m'excuser d'avoir retardé le début de la séance ce matin. Mon retard n'était pas dû uniquement au trafic aérien à Toronto. J'ai pris le vol de nuit en partance de Vancouver et j'ai toujours eu mes bagages avec moi. Alors, quand je me suis présenté en bas, on m'a dit que je trouverais ici une vue splendide et aussi qu'il y avait un grand lit double pour que je puisse tout de suite dormir un peu avant d'avoir à faire mon exposé. Je ferai de mon mieux pour rester alerte et j'essaierai de passer en revue avec vous les faits saillants du mémoire.



## [Texte]

I would direct you first to recommendation 2, which does not deal with the issue of counsel but deals with the recommendation of making the process more open to the public, the media, victims, and prisoners' supporters and families. We are looking at this in our bar committee in terms of the entire parole process, but we ask you to take a look at this in relation to detention hearings.

• 0930

As you know, our initial position—and it is really still our present position—is that matters of this kind affecting the liberty of an individual attract section 7 of the Charter and, consequently, principles of fundamental justice, and it is our primary view that these matters should be dealt with in open court, through the judicial process with the usual due process guarantees. However, we appreciate that Parliament chose to have the National Parole Board make these decisions. We do not expect that you will change that at this point. Therefore most of our recommendations are accepting the legislation the way it is, and suggesting technical adjustments.

However, we submit that if you focus on protection of the public, and if you are concerned about the decision-maker and making the decision-maker accountable to the public and accountable for its decisions, then we need an open process where the media have access to see what is going on, where there is counsel who can narrow the issues or make submissions, where the public can see what is going on so that it is not behind closed doors in a prison, subject to various security requirements in terms of people's access and things of that nature. We submit that then you are far more likely to have a better decision made, a decision that many more parties have a look at, and ultimately we say that is more likely to protect the public.

Not everybody we know would agree with that, and there are many questions that arise in terms of privacy and things of that nature that are at this type of hearing. But I would remind the members that we have in the Criminal Code at the present time the 15-year reviews, for example, on life sentences with minimum ineligibility periods of 25 years, or those convicted of second-degree murder who receive sentences with a minimum ineligibility period in excess of 15 years, and those hearings take place in public. They take place in a court room, with a judge and a jury. The prisoner's background is gone into in great detail. There are usually psychiatric and psychological reports before the jury, and the

## [Traduction]

Je vous demanderais de vous reporter maintenant à la recommandation 2, qui ne traite pas de la question du recours à un avocat, mais qui vise à rendre la procédure plus accessible au public, aux médias, aux assistants et aux familles des victimes et des détenus. Le comité du barreau examine cette question dans la perspective de l'ensemble du processus de libération conditionnelle; nous vous demandons ici de l'examiner dans le cadre des auditions relatives au maintien en incarcération.

Comme vous le savez, notre position initiale—et elle demeure essentiellement la même maintenant—était que les questions de cet ordre qui mettent en cause la liberté d'un individu amènent à se référer à l'article 7 de la Charte et, par conséquent, au principe de justice fondamentale. Essentiellement, nous estimons que ces questions devraient être traitées devant un tribunal, en public, en respectant les processus judiciaires et les garanties usuelles de procédure équitable. Nous réalisons cependant que le Parlement a choisi de remettre ces décisions entre les mains de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Nous ne nous attendons pas à ce que vous changiez cela. Par conséquent, la plupart de nos recommandations acceptent la loi telle qu'elle existe actuellement et ne suggèrent que des modifications techniques.

Toutefois, nous estimons que si vous mettez l'accent sur la protection du public, et si vous vous préoccupez du rôle du décideur et voulez que celui-ci soit responsable devant le public et rende des comptes concernant ses décisions, il nous faut alors un processus ouvert, qui soit accessible aux médias pour qu'ils puissent en observer le déroulement, où un conseil juridique peut cerner plus étroitement les questions ou présenter des observations, où le public peut observer ce qui se passe. Il ne faut donc pas que le processus se déroule derrière des portes fermées, dans une prison, et qu'il soit soumis aux diverses exigences de sécurité concernant l'autorisation d'entrer et d'autres questions de cet ordre. Nous estimons qu'un tel système ouvert est beaucoup plus susceptible de permettre d'en arriver à de meilleures décisions, lesquelles peuvent être examinées par un plus grand nombre de personnes et nous affirmons, enfin, que ce système est mieux en mesure de protéger le public.

Naturellement, tout le monde n'est pas nécessairement d'accord avec cela, et de nombreuses questions sont soulevées en ce qui concerne la protection de la vie privée et autres questions du même ordre qui sont évoquées lors de ce genre d'audition. Je voudrais cependant rappeler aux membres du comité que le Code criminel prévoit actuellement, par exemple, un réexamen des dossiers après 15 ans dans le cas d'emprisonnement à vie prévoyant une période minimum d'inadmissibilité à la libération conditionnelle de 25 ans, ou encore dans le cas de personnes trouvées coupables d'un meurtre au second degré et dont la peine prévoit une période d'inadmissibilité minimum dépassant 15 ans. Dans ces cas, les



[Text]

whole history of the person's incarceration is dealt with. There is a precedent for dealing with these types of matters, these types of evidentiary matters and issues, in a public forum, and we submit that would be more appropriate.

Recommendation 8 on page 14 is that provincial legal aid plans be provided with appropriate funding, or that a federal legal aid tariff be instituted in order to permit adequate representation of prisoners in detention cases.

We did a little survey of the various legal aid schemes across the country in terms of delivery of legal services to prisoners, and there is widespread disparity across the country. Ontario is the Cadillac of legal aid plans from the perspective of counsel from British Columbia. There are some legal aid plans that do not cover any prison-related matters. Ontario covers all of them, either mandatorily or on a discretionary basis.

The best advice I can give my clients is that once they have reached two-thirds and if it looks like they are going to be detained, they should immediately seek a transfer to Ontario and that way they will get counsel at the detention hearing. They will not get it in British Columbia; they will not get it in many other provinces. And this is true for disciplinary hearings, post-suspension hearings, various other types of hearings that take place where a liberty issue as defined by the courts is at issue in the proceedings.

The provinces' response to that often is: get the federal government to pay because it is a federal institution and we will pay for what goes on in the provincial institutions. In that way we cannot get agreement between the federal government and the provincial government on the cost-sharing arrangements to cover these things.

• 0935

So Ontario, where there is a large population base so more money is raised by way of taxes and there is more political will on the part of the government to put more money into legal aid, puts more money up and the federal cost-sharing kicks in to produce a greater contribution and you have a better plan that can afford to cover these things. Again, that is not the case in British Columbia.

[Translation]

audiences sont publiques. Elles se déroulent dans un tribunal, devant un juge et un jury. Les antécédents du prisonnier sont examinés en détail. Généralement, le jury entend des rapports psychiatriques et psychologiques, et l'on présente également l'historique complet du comportement de l'individu en cause pendant son incarcération. Le précédent existe donc pour traiter publiquement de ce genre de questions, de ce genre de problèmes concernant la preuve, et cette méthode nous semble plus appropriée.

La recommandation numéro 8, qui apparaît à la page 14, demande soit qu'un financement approprié soit fourni aux régimes provinciaux d'aide juridique, soit qu'un barème d'honoraires fédéral d'aide juridique soit instauré, de sorte que les détenus puissent bénéficier d'une représentation adéquate lors des audiences relatives au maintien en incarcération.

Nous nous sommes livrés à une petite enquête sur les différents régimes d'aide juridique en vigueur dans les différentes régions pour voir quelle était la prestation de services juridiques aux prisonniers, et nous avons constaté qu'il y avait des divergences considérables d'une région à l'autre. Du point de vue d'un avocat travaillant en Colombie-Britannique, l'Ontario offre ce qui se fait de mieux dans ce domaine. D'autres régimes d'aide juridique ne touchent pas aux questions concernant l'emprisonnement. L'Ontario, par contre, possède un régime qui couvre toutes ces questions, sur une base obligatoire ou discrétionnaire.

Le meilleur conseil que je puisse donner à mes clients est le suivant. Une fois qu'ils ont purgé les deux tiers de leur peine et si s'il semble qu'ils doivent être contraints de la purger en totalité, il devrait demander immédiatement un transfert dans une prison en Ontario, ce qui leur permettrait d'obtenir les conseils d'un avocat lors de l'audience de maintien en incarcération. C'est un service qui ne peut être obtenu en Colombie-Britannique ni, d'ailleurs, dans les autres provinces. Cela s'applique également aux enquêtes disciplinaires, aux audiences après suspension et à plusieurs autres types d'audiences au cours desquelles la question de la liberté, telle que définie par les tribunaux, est débattue.

La réaction des provinces consiste souvent à dire qu'il faut obtenir du gouvernement fédéral qu'il accepte de couvrir les frais car il s'agit d'un établissement fédéral, et les provinces paieraient alors pour les causes concernant les établissements provinciaux. Il nous est donc impossible d'obtenir une entente entre les gouvernements fédéral et provinciaux sur le partage des coûts entraînés par le régime proposé.

En Ontario, une population nombreuse assure à la province des revenus fiscaux importants, et le gouvernement possède la volonté politique requise pour assurer un financement plus important du régime d'aide juridique, ce qui entraîne une contrepartie également plus importante venant du gouvernement fédéral au titre des ententes de partage des coûts; il en résulte un meilleur régime d'aide juridique, qui permet de couvrir les situations dont nous parlons. Là encore, je vous indique qu'il n'en est pas ainsi en Colombie-Britannique.



## [Texte]

When you consider the illiterate, the uneducated, the disadvantaged, and native offenders, this is particularly important. I could tell you of quite a few cases where no counsel was present at a hearing and subsequent review of the tape of the hearing discloses a member questioning a native person, as an example, and saying, look at me, dammit, when I am talking to you—because the person is not looking them in the eye—and the member failing to appreciate or be sensitive to the cultural differences that arise. A simple review of that transcript, followed by an appeal to the Appeal Division of the board, resulted in a new hearing at which counsel was present, and the second hearing was considerably different from the first.

So in my submission, having counsel present can make a big difference to these hearings in terms of dealing with the issues, in terms of ensuring that the uneducated or the disadvantaged have the benefit of a proper presentation at the hearing and are dealing with the issues.

At page 15 we have quoted from Justice Strayer in a case called Latham. I will not read the quotation to you, but in my submission, that quotation underlines the importance of having counsel in these proceedings.

I would submit to you that because of the apparent deadlock in providing funding, it would be more appropriate to have a federal legal aid type of tariff for these sorts of matters along the lines of the tariff that is provided in the territories for criminal legal work. Otherwise, you have a situation of having to deal with all the various provincial legal aid bodies and their various priorities in terms of funding and so on.

At page 16 we refer to another recommendation dealing with the provision of assistance. The parole regulations expressly provide that a person can have an assistant at a hearing. The practice in British Columbia is not to differentiate between trained professional counsel as an assistant and a family member or a friend who attends to assist. We submit that there are certain situations in which it is important to have a professionally trained counsel and that the board and the definition of assistant in the regulations should be clarified so that it is clear that “assistant” may include professionally trained counsel.

As we indicate at page 16, while we appreciate that the nature of the hearing is inquisitorial, nevertheless issues arise at these hearings involving the determination of credibility questions. You will have psychiatric or psychological reports that may conflict, or certainly the individual affected by them may dispute them, may say that they are mistaken or incorrect or not accurate. The Parole Board is not set up properly to deal with these types of credibility questions. People are not sworn; there is no examination and cross-examination.

## [Traduction]

Si vous pensez aux analphabètes, aux personnes ne possédant qu'un faible niveau de scolarité, aux démunis et aux autochtones, la question soulevée devient d'autant plus importante. Je pourrais vous mentionner bon nombre de cas où le prisonnier ne disposait pas d'un avocat lors de l'audience, et lorsqu'on a écouté par la suite l'enregistrement de cette audience, on a pu entendre, par exemple, un membre de la Commission dire à un autochtone : «regardez-moi donc, bon Dieu, quand je vous parle», parce que la personne ne le regardait pas droit dans les yeux. Ce commissaire n'était pas sensibilisé aux différences culturelles que l'on peut rencontrer. La simple écoute de cette transcription, qui a été suivie d'un appel devant la Division d'appel de la commission, a donné lieu à une nouvelle audience, lors de laquelle un avocat était présent et qui a été nettement différente de la première.

Je considère donc que la présence d'un avocat peut avoir des effets très importants sur la façon dont on traite des questions au cours des audiences, pour ce qui est de s'assurer que les personnes sans instruction ou démunies bénéficient d'une bonne présentation de leur cause lors de l'audience et que l'on traite effectivement des questions en jeu.

À la page 16 nous citons la décision du juge Strayer dans la cause Latham. Je ne vais pas lire cette citation, mais, à mon avis, elle souligne l'importance des services d'un avocat lors des audiences.

Étant donné que nous semblons être dans une impasse en ce qui concerne le financement, il me semble qu'il serait préférable d'avoir un barème d'honoraires fédéral, du type adopté pour l'aide juridique, pour répondre à ce genre de situation, barème qui serait comparable à celui qui est en vigueur dans les Territoires pour le travail juridique dans le domaine pénal. Sans quoi nous devons traiter avec chacun des régimes d'aide juridique provinciaux qui ont chacun leurs propres priorités pour le financement, etc.

Nous avons, à la page 18 une autre recommandation traitant de l'assistance apportée aux détenus. Les règlements sur la libération conditionnelle prévoient expressément qu'un détenu peut bénéficier d'un assistant lors d'une audience. En Colombie-Britannique, on ne distingue pas entre un assistant qui serait un conseiller bénéficiant d'une formation professionnelle et un membre de la famille, ou un ami, qui est là pour aider le détenu. Nous vous signalons que l'on rencontre certaines situations où il est important de bénéficier de l'aide d'un professionnel et que la définition du terme «assistant» dans les règlements devrait être clarifiée, de façon à ce qu'il soit clair pour la commission qu'un assistant peut être une personne bénéficiant d'une formation professionnelle.

Nous reconnaissons que la procédure des audiences est inquisitoriale, comme indiqué à la page 18, mais toutefois certains aspects de ces audiences soulèvent des questions de crédibilité. Il est possible que des rapports psychiatriques ou psychologiques présentent des conclusions contradictoires, et l'individu qui serait affecté par ces rapports peut les contester, déclarer qu'ils contiennent des erreurs ou ne sont pas exacts. La Commission des libérations conditionnelles n'est pas constituée de façon à pouvoir résoudre des questions de crédibilité de cette nature. Il n'y a pas d'assermentation, pas d'interrogatoire, pas de contre-interrogatoire.



[Text]

The only way we know of, apart from polygraphs, to try to determine whether somebody is telling the truth or not is through the examination and cross-examination process and having the independent board member observe the person whose credibility is at issue and try to make a decision as to what they accept and what they reject. So there are circumstances, we submit, where it is not appropriate for the board members themselves to do the examination or cross-examination, and a procedure should be set up such that when there is a credibility question—and I am not suggesting that this always arises—a procedure can be invoked in order to resolve the credibility issue along traditional lines.

• 0940

Recommendations 10 and 11 on page 17: recommendation number 10 is on developing the code of procedure that I just mentioned. Recommendation 11 is with respect to the right to counsel and the provision of funding.

Another issue we mention on page 17 and over on page 18 is the question of disclosure. A major role of counsel in these matters is obtaining disclosure prior to the hearing and ensuring that you have all the material long enough ahead of the hearing so you can discuss it with your client, go over it, and be ready to meet the issues at the hearing. As I mentioned before, sometimes that enables us to narrow the issues down so we can get right to the particular point instead of having to go through a number of issues that are not really of major concern.

Also, getting that disclosure often enables us to identify various problems that may not have been apparent to others, including the question of a person's illiteracy. Frequently we find that many prisoners are not proud of that fact. They keep it to themselves and do not tell others, and we discover it on going through the material and are able to assist in that way.

On page 18 the submission is that the most equitable approach in terms of this role of counsel, compatible with section 15 of the Charter, would be to devise a federal legal aid tariff that provides adequate funding for advice and representation for all persons facing such a potentially significant further deprivation of their liberty.

Recommendation number 12 on page 18 is with respect to the content and quality of the disclosure. We simply recommend that it should be reviewed and monitored on an ongoing basis.

There seems to be widespread disparity across the country as to the procedures followed by the board in making disclosure. The board will disclose to the prisoner at the institution in some cases; in other cases the disclosure will go

[Translation]

À part le détecteur de mensonges, la seule méthode que nous connaissons pour déterminer si quelqu'un dit la vérité ou non, c'est le recours à la méthode de l'interrogatoire suivi d'un contre-interrogatoire, ce qui permet aux membres indépendants de la commission d'observer la personne dont la crédibilité est en cause afin d'en arriver à une décision sur ce qui peut être accepté et ce qui doit être rejeté. Nous vous suggérons donc que, dans certaines circonstances, il serait inapproprié de laisser les membres de la commission procéder eux-mêmes à l'interrogatoire ou au contre-interrogatoire et qu'il convient donc d'établir une procédure telle que, s'il y a une question de crédibilité—et je ne veux pas suggérer que cela se retrouve dans tous les cas—il soit possible de recourir à une procédure qui permet de résoudre la question selon les méthodes traditionnelles.

Les recommandations 10 et 11 apparaissent à la page 19. La recommandation numéro 10 traite de l'élaboration du code de procédure dont je viens de parler. La recommandation numéro 11 traite du droit aux services d'un avocat et du financement.

Aux pages 20 et 21, nous mentionnons un autre problème, celui concernant la communication des renseignements pertinents. L'avocat joue ici un rôle important pour s'assurer que les renseignements ont été communiqués avant l'audience et pour s'assurer aussi qu'ils ont été reçus suffisamment à l'avance de façon à ce qu'il puisse en discuter avec son client, les examiner et être prêt à traiter des points pertinents lors de l'audience. Comme je l'ai déjà indiqué, ceci nous permet parfois de mieux définir les questions à traiter de façon à pouvoir discuter immédiatement au lieu d'avoir à discuter d'un certain nombre de points qui ne sont pas vraiment d'une importance fondamentale.

D'autre part, l'examen préalable des renseignements nous permet souvent de repérer différents problèmes qui ne seraient pas nécessairement évidents pour d'autres personnes, y compris la question du niveau d'alphabétisation du détenu. Nous constatons souvent que bien des prisonniers ne sont guère fiers de leur état d'analphabète. Ils s'en cachent et n'en parlent pas; nous découvrons cette situation lors de l'étude des renseignements, et cela nous permet d'aider le détenu.

À la page 20 de notre mémoire, nous précisons que la façon la plus équitable de traiter du rôle de l'avocat, pour se conformer aux droits à l'égalité mentionnés dans l'article 15 de la Charte, serait d'établir un barème d'honoraires fédéral d'aide juridique afin qu'un fonds approprié pour conseils et représentation soit à la disposition de toutes les personnes confrontées à une éventuelle privation de liberté.

La recommandation numéro 12, page 21, concerne la teneur et la qualité des renseignements communiqués aux détenus. Nous nous contentons de recommander que les règles à ce sujet soient examinées et suivies sur une base permanente.

Il semble que les procédures suivies par la commission au sujet de la communication des renseignements diffèrent considérablement d'une région à l'autre. Dans certains cas, la commission communique ses renseignements au prisonnier en



*[Texte]*

directly to counsel. A lot of discretion seems to be left to the Correctional Service of Canada because after all, they generate a lot of the paper. The board itself does not generate the paper. You have to deal with a number of different people at different institutions, and people have different ideas as to what should and should not be disclosed. There is no uniformity. Some of them feel that certain things should not be disclosed. In my submission a lot more training and consistency are required in that regard.

In recommendation 13 we deal with mental health assessments. The criteria in the bill clearly call for a consideration of psychiatric and psychological reports. Obviously that is a significant evidentiary issue when trying to decide the type of question on a detention hearing. Sometimes we have found there are not any reports, or that those being looked at are old, from the time of sentencing. We submit that the board should always have a reasonably current mental health assessment before it makes a decision of this kind. That assessment should not be older than six months.

At recommendation 14 we submit that there should be at least two appropriately qualified mental health professionals to do these assessments. The prisoner should have the right to have the second assessment made by an external professional, paid for by the Correctional Service of Canada. We envisage something analogous to the dangerous offender proceedings.

One should remember exactly what is going on in these detention proceedings. We are dealing with an individual who the Crown provincial decided to charge with a particular offence, decided in his discretion not to seek to have declared a dangerous offender. The person has been sentenced and, presumably, has behaved during the course of that sentence in order to earn the good time so they are entitled to their release at two-thirds. It is at that point or shortly before that point that the Correctional Service of Canada says, we think you meet the criteria under this legislation to be effectively designated as dangerous and therefore you have to serve the rest of your sentence until warrant expiry.

Under the dangerous offender legislation, two psychiatrists are required. One is nominated by the Crown, one by the defence, or if the defence does not nominate one, the court itself nominates one. I have had situations in detention hearings where the mental health assessments have actually both been very supportive of the prisoner's release and consequently we felt that there has been no real issue to worry about, but then we have got to the end of the hearing and in the board's decision they have said they are not satisfied with the assessments and want another one. So you feel sandbagged and you say, if you had told us that in the beginning or when you made the referral, we would have

*[Traduction]*

institution, et, dans d'autres cas, les renseignements sont communiqués directement à l'avocat. Le Service correctionnel du Canada semble disposer d'une grande liberté d'action, car, après tout, ce service produit des dossiers volumineux. Ce n'est pas la commission elle-même qui crée cette paperasse. On doit traiter avec un bon nombre de personnes travaillant dans différents établissements et chacune d'elle a sa propre idée sur ce qui devrait être communiqué ou non. Il n'y a pas de règle uniforme. Certains individus pensent que l'on ne doit pas communiquer certains renseignements. Mon mémoire signale qu'une plus grande cohérence et une formation plus poussée sont nécessaires à ce sujet.

La recommandation 13 porte sur les rapports d'évaluation de la santé mentale. Le critère mentionné dans le projet de loi signale clairement qu'il faut tenir compte des rapports psychiatriques et psychologiques. Il est évident que cela soulève une question de preuves importante quand il faut décider des questions à poser lors d'une audience relative au maintien en incarcération. Dans certains cas, nous avons constaté qu'aucun rapport de ce type n'était présenté, ou encore qu'ils étaient assez anciens et, remontaient au moment de la sentence. Nous estimons que la commission devrait toujours disposer d'une évaluation de la santé mentale de date assez récente avant de prendre la décision qui lui incombe. Le rapport d'évaluation ne devrait pas dater de plus de six mois.

La recommandation 14 précise que les évaluations devraient être effectuées par au moins deux professionnels de la santé mentale possédant les qualifications voulues. Les détenus devraient pouvoir bénéficier d'une seconde évaluation effectuée par un professionnel externe, aux frais du Service correctionnel du Canada. Nous pensons à une situation similaire à celle prévue pour les procédures concernant les délinquants dangereux.

Il faut bien réaliser ce qui est jeu lors des audiences relatives au maintien en incarcération. Il s'agit d'un individu que le procureur de la Couronne a inculpé d'une infraction particulière, tout en choisissant de ne pas le déclarer délinquant dangereux. L'individu a été condamné, et l'on peut croire qu'il s'est comporté lors de son emprisonnement de façon à mériter les conditions les plus favorables lui permettant d'être libéré au deux tiers de sa peine. C'est à ce moment-là, ou peu de temps avant, que le Service correctionnel du Canada déclare que cet individu est, d'après les critères prévus par la loi, un délinquant dangereux et qu'il devrait, par conséquent, purger le reste de sa peine jusqu'à l'expiration du mandat d'incarcération.

• 0945

La loi sur les délinquants dangereux exige que l'on fasse appel à deux psychiatres, dont l'un est nommé par la Couronne et l'autre par la défense, ou si celle-ci refuse de le faire, par la cour. Lors d'audiences concernant le maintien en incarcération, j'ai vu des situations où les évaluations sur l'état de santé mentale étaient, en fait, toutes deux très favorables à la mise en liberté du prisonnier, ce qui nous a amenés à croire qu'il n'y avait pas lieu de se préoccuper de cet aspect. Cependant, à la fin des audiences, la décision de la commission indiquait qu'elle n'était pas satisfaites des rapports d'évaluation présentés et qu'elle en voulait un autre. À ce moment-là, on a l'impression d'être matraqué et



[Text]

asked for another assessment; we came here with two positive assessments that you had requested and thought we did not have to worry about that aspect of things.

Similarly, if you get two that conflict, these professionals, we submit, should then be prepared to come to the hearing so that the board members and counsel or the prisoner can hear from them, and one can investigate to try to determine which of the two opinions is the one to rely on, which is the more accurate, and so on. Otherwise, how can one say that a clear decision is being made in terms of protection to the public if you have conflicting reports and no real effort is made to try to get to the bottom of which is the most accurate one?

Recommendation 15, page 21: we submit that the test presently in the bill which calls on the board being satisfied of the criteria is not really sufficient; it does not really give the board adequate direction. In criminal matters, the usual test is proof beyond a reasonable doubt; in civil proceedings the test is on the balance of probabilities. In either case, the court has to be satisfied that this onus has been met, whether it is civil or criminal onus.

We appreciate it is unlikely that Parliament will adopt the criminal standard in cases of this nature, although that certainly would be our preference, so we submit that the alternative is for you provide an amendment to the legislation to say that the board must be satisfied that it is more probable than not that the specific criteria have been met, that the individual meets these criteria and therefore should be detained or subjected to residency or whatever.

David Cole dealt with recommendation 16, I believe, at page 22, in terms of treatment. I would simply re-emphasize that aspect of the matter. Our view, as I mentioned a moment ago, is gradual release with a parole officer supervising an individual, having some connection to the Correctional Service of Canada representatives who have dealt with that individual during the course of the sentence as well as police surveillance as required. That type of process with that type of supervision and surveillance better serves the public interest and better serves to protect the public, rather than simply dumping somebody into the street at the end of the sentence where the only supervision is the police. Surely it is better to have more supervision and more involvement with the individual and slowly work them back, keeping an eye on them to try to protect the public, than simply to dump them with less supervision.

[Translation]

on ne peut que dire que si cela avait été signalé dès le début, ou lors du renvoi, on aurait demandé une évaluation supplémentaire. Étant donné que nous nous étions présenté avec deux évaluations positives, comme requis, nous pensions qu'il n'y avait pas lieu de se préoccuper davantage de cet aspect.

De même, si les conclusions des deux rapports sont contradictoires, nous estimons qu'il devrait être possible de faire comparaître ces professionnels de façon à permettre aux membres de la commission, à l'avocat, ou au prisonnier, de les entendre. On peut alors examiner les choses et essayer de déterminer celle des deux opinions qui est la plus fiable, la plus exacte, etc. Sans cela, comment peut-on dire que l'on a pris une décision claire en ce qui concerne la protection du public alors que les rapports étaient contradictoires et qu'on n'a déployé aucun effort pour essayer de déterminer celui des deux qui était le plus exact?

Vous trouverez à la page 23 la recommandation numéro 15. Nous estimons que le test prévu dans le projet de loi, qui demande que la commission soit convaincue des critères, était insuffisant. Il n'indique pas clairement à la commission la direction à prendre. Dans le domaine pénal, la norme habituelle est de demander une preuve convaincante au-delà de tout doute raisonnable; le critère adopté dans les causes civiles est celui de la prépondérance des probabilités. Dans un cas comme dans l'autre, le tribunal doit être convaincu que le critère du fardeau de la preuve a été respecté, qu'il s'agisse d'une cause pénale ou civile.

Nous reconnaissons qu'il est peu probable que le Parlement adopte la norme pénale dans des dossiers de cette nature, bien que nous préférions ce critère, et nous vous proposons donc de prendre, à la place une mesure modifiant le projet de loi et indiquant que la commission doit être convaincue que, selon toutes probabilités, les critères spécifiques à la question ont été respectés, que l'individu répond à ces critères et qu'il devrait, par conséquent, être par exemple maintenu en incarcération ou placé dans un centre d'hébergement.

David Cole a parlé de la recommandation 16, je crois, qui se trouve à la page 25 et concerne le traitement. Je voudrais simplement souligner à nouveau cet aspect de la question. À notre avis, comme je l'ai indiqué il y a quelques instants, il faut envisager une libération graduelle sous la surveillance d'un agent des libérations conditionnelles, prévoyant également un lien quelconque avec les agents du Service correctionnel du Canada qui ont connu l'individu en cause quand il purgeait sa peine, et prévoyant également une surveillance policière selon les besoins. Un tel processus comportant ce genre de supervision et de surveillance répond mieux aux intérêts du public et à la protection de ce dernier qu'une mise en liberté qui renvoie tout simplement le prisonnier dans la rue à la fin de sa peine, où la seule supervision sera celle exercée par la police. Il est certainement préférable d'avoir une supervision plus étroite et plus de rapport avec l'individu libéré pour, plus lentement, les ramener vers la réinsertion, en le surveillant pour assurer la protection du public. Cela est certainement préférable à une mise en liberté qui prévoit une surveillance moindre.



## [Texte]

However, Parliament has decided to have this legislation that, in our submission, has that effect. So we submit that comprehensive treatment programs must be provided for these people during the last third of their sentence, so that, having decided they must serve that last third, there is a real focus on trying to do something to assist them, to ensure that the public is truly protected at the end of that final one-third and that something has been done so that the person is, hopefully, not likely to re-offend when the end of the sentence is reached

• 0950

We have set out in some detail in pages 22 through 24 some of the provisions in the proposed new Corrections Act, which arise under the green paper. I commend those sections to you because the proposed Corrections Act apparently does provide a specific duty to provide treatment and programs, which is not present in the existing legislation.

Having said that, we would still affirm our initial position that public funds would be better spent and the public better protected on programs being funded for all prisoners prior to reaching their presumptive release date.

As you probably appreciate, David Cole and I have carved up our submission, with me dealing with a number of the recommendations and he dealing with a number of others. So I am going to turn the floor back to him to deal with recommendations 18 through 20.

**Mr. Cole:** We feel there are too many annual reviews. As you know, once the board has made a decision to detain, it is required to hold an annual review. We have seen examples where a prisoner is entitled to an annual review a few days before the warrant expiry date. That is obviously a useless process.

We have therefore proposed—and granted, it is somewhat arbitrary—that the National Parole Board not be required or obligated to conduct an annual review if there are less than four months before the end of the sentence. We concede that the four-month period is arbitrary, but we feel it is about the best that can be done.

I have already spoken to you about the concept of compulsory release when 60 days are left in the sentence. Let me reiterate that there would be a power to reincarcerate, even for those last 60 days, if the prisoner misbehaved or breached a condition.

Our final recommendation: I referred in my initial remarks to the Correctional Service tail being able to wag the National Parole Board dog. What I mean by that is that in cases for which the National Parole Board orders residency, the Commissioner of Corrections or his designate can effectively veto that order by saying he or she is not going to agree that a half-way house or other kind of penitentiary be used for that purpose. For example, the Parole Board may have entirely appropriate reasons to consider putting someone into a particular half-way house on residency—a half-way house being defined as a penitentiary within the meaning of the Penitentiary Act.

## [Traduction]

Et pourtant, le Parlement a choisi cette mesure législative qui, à notre avis, donne ce résultat. Nous jugeons donc nécessaire d'offrir à ces détenus pendant le dernier tiers de leur sentence des programmes de traitement complets. Ainsi, lorsqu'on décide qu'ils doivent accomplir le dernier tiers de leur sentence, on fait en même temps quelque chose pour les aider et pour mieux protéger le public à la fin de ce dernier tiers, en espérant que l'intéressé ne récidivera pas lorsqu'il sera finalement libéré.

Aux pages 25 à 27, nous expliquons en détail les dispositions du nouveau projet de loi sur l'administration correctionnelles qui découlent du livre vert. Je vous signale ces dispositions car le projet de loi semble prévoir des programmes et des traitements qui n'existent pas dans la législation actuelle.

Cela dit, et nous l'avons répété depuis le début, on dépenserait les fonds publics à meilleur escient et on protégerait mieux le public en mettant des programmes à la disposition des prisonniers avant la date de leur libération.

Vous avez dû vous en rendre compte, David Cole et moi-même nous sommes répartis la tâche; je devais vous parler de certaines recommandations pendant qu'il en aborderait d'autres. Je vais donc le laisser vous parlez des recommandations 18 à 20.

**M. Cole:** À notre avis, il y a trop de révisions annuelles. Comme vous le savez, lorsque la commission a décidé de détenir quelqu'un, elle doit réviser cette décision chaque année. Il est arrivé qu'un prisonnier ait droit à une révision annuelle quelques jours avant la date d'expiration du mandat. Dans ces circonstances, c'est évidemment inutile.

Nous proposons donc, ce qui est quelque peu arbitraire, nous le savons, que la Commission nationale des libérations conditionnelles ne soit pas obligée d'effectuer une révision annuelle à moins de quatre mois de la date de libération. Nous savons que quatre mois, c'est un chiffre arbitraire, mais c'est probablement ce qu'on peut faire de mieux.

Je vous ai déjà parlé du principe de la libération obligatoire lorsqu'il ne reste que 60 jours à purger. Je le répète, en cas d'indiscipline ou de non-respect des conditions, il serait toujours possible d'incarcérer à nouveau l'intéressé, même pour ces 60 derniers jours.

Voici maintenant notre dernière recommandation. J'ai dit au début que le services correctionnel imposait son point de vue à la Commission nationale des libérations conditionnelle. Ce que je voulais dire par là, c'est que lorsque la Commission ordonne un séjour dans un centre d'hébergement, le commissaire aux services correctionnel, ou une personne désignée par lui, peut exercer un droit de veto et refuser qu'on utilise une maison de transition ou un autre établissement pénitencier à cet effet. Par exemple, la Commission des libérations conditionnelles peut avoir d'excellentes raisons de placer un détenu dans une maison de transition, étant bien entendu qu'aux termes de la Loi sur les pénitenciers une maison de transition est définie comme étant un établissement pénitencier.



[Text]

But we have seen cases where, because of anticipated negative community reaction to that release, the commissioner has simply said they were not going to consent to release to that facility. So that means that in some measure. . .

I will give you an example, in which the Parole Board says that it feels person X should go into a specific penitentiary psychiatric facility because that person needs a program, yet it also feels that person needs some community experience. The commissioner would say, we do not feel that approach is appropriate because we do not want to mix, in this psychiatric facility, people who are going to the community and are not going to the community. The difficulty there is that the Parole Board then begins to make its decisions in either a vacuum, not knowing what the commissioner may do, or against a very limited backdrop of alternatives.

• 0955

We therefore propose that the statutory framework be amended to make it clear that it is the National Parole Board that has the responsibility for deciding upon place of release, in residency cases, and terms and conditions of release.

We concede that in very rare cases there might be veto power on the part of the commissioner, but the commissioner should not now have an automatic veto power that he can exercise in all cases. We have seen some considerable difficulty with this since the legislation was amended, as have our colleagues in other provinces.

That, I believe, is a complete summary of our recommendations. We would be pleased to answer questions from any members.

**The Chairman:** Thank you very much, gentlemen, for your your very well thought-out, well organized brief. I would have expected nothing less from the association; you have always been well prepared.

I have a couple of things I would like to ask before we proceed with questioning. I wonder if you could provide this committee with the results of your survey of provincial legal aid plans.

**Mr. Conroy:** What I have at this point is a folder that has the legal aid legislation for each province. I sent a survey to each legal aid head office and got them to respond. I then sent the same survey to a number of practitioners who did legal aid work to see if they had the same perspective. I have done a bit of a summary of it. When I get back to my office I am certainly prepared to put it into some summary format, or even send you the raw data, if you wish. I would be quite happy to do that.

**The Chairman:** The raw data might be just a little scattered. If you could put it into some sort of package and send it to us, we would appreciate it.

**Mr. Conroy:** Certainly. The difficulty is that in some provinces. . . For example, my understanding is that in Quebec they will provide \$117—they say—per hearing. They did not appear to differentiate between the different types of

[Translation]

Cela dit, il est arrivé que le commissaire, prévoyant une réaction négative de la part de la communauté, décide simplement qu'un individu ne sera pas placé dans un tel établissement. Autrement dit, dans une certaine mesure. . .

Je vais vous donner un exemple; la Commission des libérations conditionnelles décide qu'une certaine personne sera placée dans un établissement pénitencier psychiatrique où elle pourra bénéficier de certains programmes. En même temps, la Commission pense que cette personne a besoin de contacts avec la communauté. Le commissaire, de son côté, estime qu'il ne faut pas mélanger dans cet établissement psychiatrique des gens qui ont des contacts avec la communauté et d'autres qui n'en ont pas. Le problème, c'est que, dans ce cas, la Commission des libérations conditionnelles prend sa décision sans savoir ce que le commissaire décidera, ou encore, elle est forcée de baser sa décision sur un nombre très restreint de possibilités.

Nous pensons donc qu'il faudrait modifier le cadre législatif et préciser que c'est la Commission des libérations conditionnelles qui est responsable de décider dans quel établissement un détenu sera envoyé après sa libération, lorsqu'il doit être placé dans un Centre d'hébergement, et de déterminer également les conditions de la libération.

Il peut arriver dans de très rares cas que le commissaire exerce un droit de veto, mais il ne devrait pas pouvoir le faire automatiquement dans tous les cas. Depuis que la loi a été modifiée dans ce sens, cela nous a posé beaucoup de problèmes, tout comme à nos collègues des autres provinces.

Voilà donc un résumé complet de nos recommandations. Maintenant, nous allons nous faire un plaisir de répondre aux questions des députés.

**Le président:** Merci beaucoup, messieurs, pour ce mémoire qui est réfléchi et exhaustif. Je n'en attendais pas moins de votre association; vous êtes toujours très bien préparés.

Avant de donner la parole à mes collègues, j'ai une ou deux questions à poser moi-même. Pouvez-vous nous communiquer les résultats de votre sondage sur les systèmes d'aide juridique des provinces.

**M. Conroy:** Pour l'instant, nous avons un dossier qui contient les lois sur l'aide juridique dans toutes les provinces. J'ai envoyé un formulaire à chacun des principaux bureaux d'aide juridique et je leur ai demandé d'y répondre. J'ai envoyé le même formulaire à plusieurs avocats qui font de l'aide juridique pour déterminer s'ils voient les choses de la même façon. Je peux certainement résumer tous ces résultats, ou même vous envoyer les données brutes, si vous le voulez. Je le ferai avec plaisir.

**Le président:** Les données brutes risquent d'être un peu décousues; nous apprécierions beaucoup que vous mettiez cela en forme et que vous nous l'envoyiez.

**M. Conroy:** Certainement. Le problème, c'est que dans certaines provinces. . . Par exemple, au Québec, il semble qu'ils offrent 117\$ par audience. Ils semblent ne pas faire de différence entre les différents types d'audiences. Dans



[Texte]

hearings. Some provinces will provide a duty counsel type of system. So think I will have to give you a summary of each province so that you see those that work on a tariff type system, those that work on a duty counsel type of system, those that maybe have a legal aid office with one person assigned to try to do these things if they arise, and those that do not have anything—essentially a summary of the different approaches.

**The Chairman:** Thank you very much, that will be just fine.

It was mentioned that 50% of inmates represented by counsel at detention hearings—

**Mr. Cole:** Represented by an assistant.

**The Chairman:** By an assistant—not necessarily counsel.

**Mr. Cole:** No. Very rarely counsel.

**The Chairman:** All right. This is not to cast any aspersions on the assistants' abilities, but do you have any figures as to what percentage are ordered retained in both categories?

**Mr. Conroy:** The chairman of the board or the Commissioner of Corrections presumably would have those types of statistics. I can tell you that in British Columbia there are only maybe two or three lawyers who appear on hearings. In fact, it is the staff lawyer at the prison legal services who now has to appear on most of them because there simply are not funds provided to get counsel on a legal aid tariff. So one would have to look at the few hearings in which there is counsel and see what the results were there, and all the other hearings where there was no counsel or no assistant whatsoever, and then I suppose the third category, where there is an assistant who is not counsel.

• 1000

**The Chairman:** The other thing I wanted some percentages on for the use of the committee is your recommendation about sentences in excess of five years. Do you have any percentage of what number of referrals are sentenced to less than a five-year term?

**Mr. Cole:** When the chairman of the Parole Board testified before you, he gave you some data with respect to who is serving what length of sentence. I do not have it immediately to hand, but I believe he indicated that somewhere in the neighbourhood of 90% of all prisoners were serving sentences of under five years. I am talking about definite sentences—leaving out the lifers and the dangerous offenders. Therefore the pool from which you could draw your potential detention or residency cases, under our proposal—I am referring here to the normal referrals—would only be 10% of all prisoners, of course leaving aside the commissioner's power to refer for somebody who is serving a sentence of under five years.

Thus I cannot give you a direct answer because I do not know that the data has been broken down to that extent. But I can tell you that somewhere in the neighbourhood of 10% of all prisoners serving definite sentences are serving greater than five years.

[Traduction]

certaines provinces, c'est un système fondé sur les conseillers juridiques. Il faudra que je vous prépare un résumé pour chacune des provinces pour vous montrer dans quel cas il s'agit d'un tarif, dans quel cas il s'agit des prestations d'un conseiller juridique, etc. Dans certains cas, le bureau d'aide juridique, c'est une personne qui essaie de faire face à ces situations et, dans d'autres cas, ça ne va même pas jusque-là. Bref, il faudrait passer en revue les différentes démarches.

**Le président:** Merci beaucoup, ce sera très bien.

On a dit que 50 p. 100 des détenus défendus par un avocat lors des audiences de détention. . .

**M. Cole:** Défendus par un assistant.

**Le président:** Un assistant, pas forcément un avocat.

**M. Cole:** Non, un avocat extrêmement rarement.

**Le président:** Très bien. Je ne veux pas minimiser la compétence des assistants, mais avez-vous un pourcentage des cas où on ordonne la détention dans les deux catégories?

**M. Conroy:** Le président de la Commission ou le commissaire aux services correctionnels pourraient vous donner ces statistiques. Je peux vous dire qu'en Colombie-Britannique, il n'y a que deux ou trois avocats qui comparaissent lors d'audiences. En fait, la plupart du temps, c'est aujourd'hui l'avocat des services juridiques de la prison qui doit comparaître au tribunal car les fonds prévus par l'aide juridique ne suffisent tout simplement pas pour payer un avocat. Il faudrait donc examiner les rares audiences où un avocat est présent et comparer les résultats dans ce cas aux résultats lorsqu'il n'y a ni avocat ni assistant et également lorsqu'il y a un assistant qui n'est pas avocat, ce qui est probablement une troisième catégorie.

**Le président:** Il y a d'autres pourcentages qui pourraient intéresser le comité. Il s'agit de votre recommandation sur les sentences qui dépassent cinq ans. Est-ce que vous avez le pourcentage des cas qui aboutissent à une sentence de moins de cinq ans?

**M. Cole:** Lorsque le président de la Commission des libérations conditionnelles a témoigné devant vous, il vous a présenté des données sur les caractéristiques des détenus et la longueur de leur sentence. Je n'ai pas cela sous la main, mais il a dit que 90 p. 100 de tous les prisonniers purgeaient une peine de moins de cinq ans. Je vous parle des peines de durée déterminée, et non pas des emprisonnements à vie ou des délinquants dangereux. Autrement dit, avec notre proposition, et je parle uniquement des renvois normaux, 10 p. 100 seulement de tous les prisonniers feraient l'objet d'une ordonnance d'hébergement ou de maintien en incarcération. Je fais abstraction, bien sûr, du pouvoir qu'a le commissaire de référer un détenu dont la sentence est inférieure à cinq ans.

Je ne peux donc pas vous donner une réponse directe car je ne sais pas si les données ont été organisées de cette façon-là. Je peux simplement vous dire que 10 p. 100 environ de tous les prisonniers qui purgent une peine à durée déterminée ont été condamnés à plus de cinq ans.



[Text]

**Mr. Lee (Scarborough—Rouge River):** Mr. Chairman, I would like to compliment the witnesses on what is clearly a quality brief. It contains a great deal of specific reference which will be of great help to the members and the staff of the committee. I also want to generally thank the witnesses for the effort they put out to be here today.

Mr. Cole and I shared offices in Toronto when I was practising law in my previous incarnation. I want to point out that within weeks of my election Mr. Cole had me visiting at a federal penitentiary and also attending a Parole Board hearing, both of which were very, very helpful to me.

The first issue I would like to address is that it appears it is your suggestion that the screen now used to catch candidates for this type of detention is too fine a screen and may be catching too many. I accept the submission that this is your impression. We have had other evidence from the public, not necessarily those who work within the system, that the screen should be a fine screen, that there is out there in society a significant risk factor, and when we *prima facie* measure for the risk, and see it, or smell it, or hear it, sense it in any way, then the burden should shift; the burden should shift to the shoulders of those who have been unlucky enough to find themselves behind bars. The burden should be on them to show that they are not a risk.

The burden should be in disproving that there is a risk, and in that circumstance the too-fine screen is better for all of the "potential victims" of the perpetually violent criminal, and there are a few around.

Could you comment on this in relation to your own submission and in the context that a lot of people think the screen may be fine, but that is better for all of us?

**Mr. Cole:** When we talk about the screen as distinct from the final decision made by the Parole Board, the screen we are principally referring to is the referral process. We think too many people are referred for consideration by the Parole Board. We feel that the Parole Board goes through too many hearings that are unnecessary and thus, although we would leave the commissioner's power to refer in exceptional cases, we want to take away to some extent the automatic referral process by limiting it to people serving sentences of greater than five years. We feel that would cut down on the number of referrals and the number of hearings.

• 1005

Having said that, if you want to keep that screen very fine, you can do so, but I think we all know that the most expensive dollar in the corrections area is the custodial dollar.

The Canadian Bar Association, our committee, a couple of years ago looked at lifers. Since 1965 the National Parole Board has released somewhere in the neighbourhood of 750 lifers. Of those lifers, two have re-offended by way of murder. That is not to say that others have not re-offended very seriously, but two have re-offended by way of murder. Clearly that is two too many. But when you begin to look at what it would have cost to keep all those 750 offenders in custody

[Translation]

**M. Lee (Scarborough—Rouge River):** Monsieur le président, je félicite nos témoins pour ce mémoire d'une grande qualité. En effet, c'est un document qui contient des références précises qui devraient nous aider ainsi que nos assistants dans nos travaux. D'une façon générale, je remercie également les témoins de s'être dérangés pour venir nous voir aujourd'hui.

À l'époque où je pratiquais encore le droit, M. Cole et moi-même avons travaillé dans les mêmes bureaux. J'ajoute que quelques semaines après mon élection, M. Cole m'a persuadé de me rendre dans un pénitencier fédéral et également d'assister à des audiences de la Commission des libérations conditionnelles, deux expériences qui m'ont été extrêmement utiles.

Pour commencer, je reviens à ce que vous avez dit au sujet du crible qui est utilisé pour choisir ces candidats: vous nous avez dit qu'il était peut-être trop fin, qu'il retenait trop de candidats. Je comprends bien que ce soit votre opinion, mais d'autres personnes, et pas forcément des spécialistes du système, nous ont dit que ces cribles devaient être fins, parce que le risque pour la société est considérable, et lorsque nous avons «*prima facie*» l'impression qu'il y a un risque, quand nous pouvons le voir, le sentir ou l'entendre, la responsabilité devrait passer à ceux qui ont eu la malchance de se retrouver derrière les barreaux. Autrement dit, c'est à eux de prouver qu'ils ne représentent pas un risque.

Or, pour pouvoir prouver l'absence de risques, il vaut mieux utiliser un crible trop fin, c'est préférable pour toutes les victimes potentielles des individus irrémédiablement violents qui sont passablement nombreux.

En vous inspirant des arguments de votre mémoire, que pensez-vous de cela, de cette notion que le crible est peut-être trop fin mais que cela vaut mieux pour nous tous?

**M. Cole:** Ce crible, ce n'est pas la décision définitive de la Commission des libérations conditionnelles, c'est surtout le processus de renvoi. Il y a trop de gens qui, à notre avis, sont renvoyés à la Commission des libérations conditionnelles. À notre avis, la commission accorde trop d'audiences inutiles mais nous pensons que le commissaire devrait tout de même conserver le pouvoir de renvoyer certains cas exceptionnels. Cela dit, il faudrait supprimer dans une certaine mesure les renvois automatiques en les réservant aux détenus dont la sentence est supérieure à cinq ans. Cela diminuerait le nombre de renvois et le nombre d'audiences.

Cela dit, si vous voulez garder un crible très fin, vous pouvez le faire, mais dans les services correctionnels, nous savons tous que ce qui coûte le plus cher, c'est la détention.

L'Association du Barreau canadien, notre comité, a étudié il y a deux ans le cas des condamnés à perpétuité. Depuis 1965, la Commission des libérations conditionnelles a libéré environ 750 condamnés à perpétuité. Parmi ceux-ci, deux ont récidivé et ont commis un meurtre. Cela ne signifie pas que les autres n'ont pas récidivé, et même gravement, mais il n'y a eu que deux meurtres. De toute évidence, c'est encore trop, mais si vous considérez ce qu'il en aurait coûté



*[Texte]*

since 1965, our figures were about \$1.5 billion. That is \$1.5 billion that, in part, you might have been able to divert into other social programs, either programs within or out of corrections. We feel that if the emphasis is always on the community and community corrections rather than custodial corrections, the correctional dollar will be better spent.

I do not know if that is a good answer to your question. It is the one we can give.

**Mr. Lee:** Do you believe it is possible to adapt the screen to make it more efficient at responding to real risk than simply the way it is constructed now?

**Mr. Conroy:** It seems to me that the screen really should be taking place at the very beginning, when the police investigate and the Attorney General becomes involved and the decision is made about the charge at that point. Certainly if it is felt that the person is dangerous and a constant recidivist and perpetually violent, it is at that stage, at the beginning, when the dangerous offender proceedings, or whatever, should be considered.

Not enough time and money are spent on the sentencing process. We spend a lot of time on determining guilt or innocence, and I think we should, but we should also spend more time on the sentencing process. Then we have to look at what follows the prisoner into the prison, and consequently what the Correctional Service of Canada people examine at that stage of the screen, if you will, or the screen that obviously engages in this legislation.

They do not get a transcript of the sentencing. They often pick and choose what bits of evidence they might request be put on the file. They will often get police reports, some of which will contain matters that were not proved, or were not acknowledged or not accepted, or relate to other matters.

I submit that a lot more detail, a lot more thoroughness is required, first at the sentencing stage, and secondly in terms of the material that follows the prisoner from the sentencing stage into the prison and so is available for the people who have to make that decision. If that is done, speaking personally for the moment, I do not have any difficulty with whichever way the onus lies as long as there are sufficient funds and sufficient ability for somebody to look at the material and make an appropriate submission as to whether or not there is an undue risk on the evidence that is there.

**Mr. Lee:** Let me make sure I have it right first. That was 60% of the—

**Mr. Cole:** The people referred for detention are detained.

**Mr. Lee:** No. I am talking about the illiteracy rate. Was that also 60%? You mentioned a figure and I jotted it down.

• 1010

*[Traduction]*

pour détenir 750 délinquants depuis 1965, nous avons fait le calcul, cela donne approximativement 1,5 milliard de dollars. Dans une certaine mesure, ce milliard et demi pourrait peut-être alimenter d'autres programmes sociaux, à l'intérieur ou à l'extérieur des prisons. Nous pensons qu'en donnant systématiquement la préférence à des services correctionnels communautaires et à la communauté même sur les services d'incarcération, on dépensera les fonds à meilleur escient.

Je ne sais pas si cette réponse vous satisfait, mais c'est la seule que nous pouvons vous donner.

**M. Lee:** Pensez-vous qu'il serait possible de perfectionner le crible, de le rendre plus sensible aux risques véritables qu'il ne l'est actuellement?

**M. Conroy:** Il me semble que le crible devrait être utilisé tout au début, lorsque la police enquête et que le procureur général intervient, lorsque l'accusation est formulée. Il est certain que dans le cas d'un individu dangereux, d'un récidiviste endurci et irrémédiablement violent, la procédure doit être entamée dès le départ, à ce moment-là.

On ne consacre pas suffisamment de temps et d'argent au processus de la sentence. Nous consacrons beaucoup de temps à la détermination de la culpabilité ou de l'innocence, ce qui est normal, mais il faudrait nous intéresser plus à la détermination de la sentence. Il faudrait s'intéresser à ceux qui accompagnent le prisonnier en prison, aux données qui sont examinées par le Service correctionnel du Canada à cette étape-là, c'est-à-dire au moment du passage au crible.

Les responsables n'ont pas la transcription de la sentence. Très souvent, ils demandent des bribes d'information qui sont versées au dossier. Le plus souvent il s'agit des rapports de police qui contiennent parfois des faits qui n'ont pas été établis ou confirmés, ou encore qui ont trait à d'autres affaires.

À mon avis, on a besoin de beaucoup plus de détails, il faut être plus exhaustif, d'abord à l'étape de la sentence et, ensuite, lors de l'établissement du dossier qui va suivre le prisonnier de la sentence à la prison, ce même dossier que consulteront ceux qui sont chargés de prendre cette décision. Si cela était fait, et je parle maintenant en mon nom personnel, je n'aurais pas de préférence quant à la répartition des responsabilités, à condition qu'il y ait suffisamment de fonds et un dossier suffisamment solide pour pouvoir décider de la nature du risque.

**M. Lee:** Il faut que je m'assure que j'ai bien compris; il s'agissait des 60 p. 100. . .

**M. Cole:** Les gens renvoyés à des audiences sur le maintien en incarcération sont incarcérés.

**M. Lee:** Non. Je vous parle du taux d'analphabétisme. C'était également 60 p. 100? Vous avez cité un chiffre que j'ai noté.

**M. Cole:** Je ne me souviens pas d'avoir mentionné de chiffres. Chose certaine, il s'agit d'un grand nombre de personnes, et je dirais que le pourcentage que vous citez est probablement exact.

**Mr. Cole:** I do not recollect mentioning a figure. Certainly, it is very high. I would say your number is about right.



[Text]

**Mr. Lee:** It strikes me that such a high degree of illiteracy undermines the whole hearing process. These people cannot participate properly. It is clear that you really have not got a hearing; it is a viewing or a listening process. This is a very important factor. One way of addressing this is through legal aid, legal counsel, and that type of thing. I know from my background that legal aid can be quite expensive for the taxpayer. The taxpayer will pick up the entire tab on this.

**Mr. Conroy:** That is right.

**Mr. Lee:** Is there another less expensive way of providing legal assistance to inmates in fault in these detention hearing processes, so that we get some balance, some integrity, in the hearing process? Perhaps the assistant does not have to be a lawyer, simply well trained in the laws.

**Mr. Cole:** I can think of two examples. The Queen's University Correctional Law Project trains law students extremely well, and has done so for a number of years. They provide representation at hearings. That is one model that can be looked at. That project has both federal and provincial funding.

In Nova Scotia, there is a wonderful man by the name of Phillip MacNeil, a paralegal who has been doing this work for approximately 15 years. He does an excellent job representing prisoners at all kinds of hearings. There is no magic in the lawyer, but there must be appropriate training.

**Mr. Conroy:** I agree with what David said. But I would also say that you should bear in mind that a lot of other expense to the taxpayer can be saved in having counsel, particularly if something such as the example I gave you earlier of the native prisoner happens at the hearing stage. You then go through an appeal and another hearing. You have all that additional work that has to be done, which could have been saved by having counsel. It does not necessarily have to be a lawyer; it could be a paralegal or somebody trained to do these matters right at the initial stage.

**Mr. Lee:** Is your assessment generally one that says Bill C-67 is a reasonably appropriate mechanism for the purpose intended?

**Mr. Conroy:** No, we say there has been some short-term protection of the public. You have delayed recidivism. You have not reduced it. The money would be better spent in trying to reduce it. You should spend the money on the programs to try to gradually release these people instead of dumping them to the street.

**Mr. Lee:** It may be there is a sense out there that a delay is worth it.

**Mr. Conroy:** Short-term.

**Mr. Lee:** I will leave that on the table and let some of my other colleagues pursue that.

[Translation]

**M. Lee:** Il me semble qu'un pourcentage aussi élevé d'analphatétisme mine l'ensemble du processus d'audience. Ces gens-là ne peuvent y participer convenablement. De toute évidence, ils n'ont pas vraiment droit à une audience. Pour ceux, cela se limite à observer ou à écouter. C'est un facteur très important. L'un des moyens de remédier au problème est de leur fournir les services de l'aide juridique, d'un avocat etc. Compte tenu de mon expérience, je sais que l'aide juridique peut s'avérer assez coûteuse pour le contribuable. En l'occurrence, c'est le contribuable qui paie toute la note.

**M. Conroy:** C'est exact.

**M. Lee:** Y a-t-il une façon moins coûteuse de fournir une aide juridique aux détenus qui participent au processus d'audience sur le maintien en incarcération afin qu'il y ait un certain équilibre, une certaine intégrité dans ce processus? L'assistant n'a pas nécessairement à être un avocat. Il suffit simplement qu'il connaisse bien le droit.

**M. Cole:** Deux exemples me viennent à l'esprit. Dans le cadre du projet de droit pénal de l'université Queen's, on forme extrêmement bien des étudiants en droit, et ce, depuis quelques années déjà. Ce sont eux qui représentent les détenus aux audiences. C'est un des modèles qu'on peut envisager. Ce projet est financé à la fois par les autorités fédérales et provinciales.

En Nouvelle-Écosse, un homme remarquable, Phillip MacNeil exerce ses fonctions depuis une quinzaine d'années à titre de technicien judiciaire. Il fait de l'excellent travail pour ce qui est de représenter des détenus à toutes sortes d'audiences. Il n'y a rien de bien mystérieux dans ce que fait l'avocat. Il suffit simplement d'avoir la formation appropriée.

**M. Conroy:** Je suis d'accord avec ce que David vient de dire. Cependant, je tiens à ajouter qu'il convient de garder à l'esprit que le fait d'avoir un avocat peut permettre des économies aux contribuables, en particulier s'il survient un incident avec celui dont je vous ai parlé, qui mettait en cause un détenu autochtone à l'étape de l'audience. Il y a parfois des appels et des audiences subséquentes. Il faut se rappeler que tout ce travail supplémentaire aurait pu être évité si un avocat avait été présent. D'ailleurs, il n'est pas nécessaire d'avoir un avocat proprement dit. Un technicien judiciaire ou une personne formée en la matière peut très bien faire l'affaire à l'étape initiale.

**M. Lee:** Pensez-vous qu'en général, le projet de loi C-67 est un mécanisme raisonnablement approprié pour atteindre les objectifs recherchés?

**M. Conroy:** Non. À notre avis, on protège à court terme le public. La mesure aura pour effet de différer la récidive, sans pour autant la réduire. Il serait plus rentable d'essayer de la réduire. On devrait investir l'argent disponible dans des programmes visant à libérer graduellement ces détenus au lieu de les jeter à la rue.

**M. Lee:** Je pense qu'on est d'avis, dans les milieux concernés, que ce sursis est valable.

**M. Conroy:** C'est du court terme.

**M. Lee:** Je vais m'en tenir là et laisser mes autres collègues explorer cela.



[Texte]

**The Chairman:** Mr. Cole, I am glad to hear you recommend the Queen's University program. They will be appearing before this committee on December 13.

**Mr. Atkinson (St. Catharines):** Mr. Lee and some of my colleagues have had the opportunity to attend a parole hearing. I have not. Maybe you can describe briefly what goes on.

**Mr. Cole:** Let us take a detention case, since that is the legislation we are dealing with. The Correctional Service of Canada has workers assigned to each prisoner. They are called a case management team. Two of them work within the institution; one works as a parole officer, outside the institution. They are expected to identify candidates for detention. First of all, they are expected to identify—these are mechanical things—if the offence was listed on the schedule; two, was it prosecuted by indictment; and three, in the opinion of the Correctional Service of Canada, did the offence involve death or serious harm to a victim?

• 1015

As we have told you, the legal test for that has been, is there some irrational basis upon which the Correctional Service of Canada could come to that conclusion? If they come to that conclusion, they are required by law to refer the case to the National Parole Board for consideration. There are timeframes that I will not bother to get into.

**Mr. Atkinson:** I understand that portion of it. I am talking about the hearing itself. What goes on?

**Mr. Cole:** Basically, if the system is functioning properly, the prisoner should get a package of material on which the Parole Board intends to rely. They are supposed to share it with him. That will contain information from the court, information from correctional officials during the course of serving sentence. It may contain information from psychiatric and psychological reports. The prisoner is expected to get that and it is accompanied by a global report from the Correctional Service of Canada outlining and summarizing all the information and giving a recommendation. The recommendation may be: despite the fact that he fits the criteria, we feel he should be released, we feel he should be detained, we feel he should be put into residency. I am using "he" because 99% of all referrals involve males.

At the hearing there are three members of the National Parole Board. That is interesting, because most hearings involve two members of the National Parole Board. This one, in order to emphasize the seriousness of it, involves three.

[Traduction]

**Le président:** Monsieur Cole, je suis heureux que vous recommandiez le programme de l'université Queen's. en effet, ses représentants doivent comparaître devant le comité le 13 décembre.

**M. Atkinson (St. Catharines):** M. Lee et certains de mes collègues ont eu l'occasion d'assister à une audience de mise en libération conditionnelle. Pas moi. Pouvez-vous m'expliquer brièvement comment les choses se passent.

**M. Cole:** Prenons un cas de maintien en incarcération puisque c'est le sujet de la mesure législative. Des agents du Service correctionnel du Canada sont affectés à chaque prisonnier. Ils constituent ce qu'on appelle l'équipe chargée du cas. Deux d'entre eux travaillent au sein de l'établissement; l'autre, est un agent de libération conditionnelle qui travaille à l'extérieur de l'établissement. C'est à eux qu'il incombe d'identifier les candidats au maintien en incarcération. Premièrement, ils doivent déterminer certaines choses, d'ordre administratif. Ainsi, ils doivent déterminer si l'infraction figure sur la liste de l'annexe de la Loi sur la libération conditionnelle, si le détenu a été poursuivi par voie de mise en accusation et si, de l'avis du Service correctionnel du Canada, l'infraction en question impliquait qu'on ait causé un tort considérable à la victime ou son décès.

Comme on l'a déjà dit, sur le plan juridique, il convient de savoir si le Service correctionnel du Canada a des motifs irrationnels d'en venir à cette conclusion? Si c'est le cas, le Service est tenu par la loi de renvoyer ce cas à la Commission nationale des libérations conditionnelles. Il y a des délais, mais je n'entrerai pas dans ces détails.

**M. Atkinson:** Je comprends cela, mais je parlais de l'audience elle-même. Comment cela se passe-t-il?

**M. Cole:** Essentiellement, si le système fonctionne comme il se doit, le détenu devrait recevoir le dossier sur lequel la Commission des libérations conditionnelles a l'intention de s'appuyer. Les agents de la Commission doivent communiquer ce dossier au détenu. On y retrouve des renseignements provenant du tribunal, ainsi que des informations transmises par l'agent de correction au cours de la période pendant laquelle la peine est purgée. Le dossier peut aussi renfermer des renseignements—des rapports psychiatriques ou psychologiques. Le détenu reçoit ce dossier qui est accompagné par un rapport global du Service correctionnel du Canada qui renferme un résumé de tous les renseignements et une recommandation. La recommandation peut se lire comme suit: en dépit du fait que le détenu satisfait aux critères, nous estimons qu'il devrait être remis en liberté, qu'il devrait être maintenu en incarcération ou faire l'objet d'une ordonnance d'hébergement. Je parle toujours du détenu parce que 99 p. 100 de tous les renvois concernent des hommes.

Trois membres de la Commission nationale des libérations conditionnelles participent à l'audience. C'est un fait intéressant, étant donné que la plupart des audiences exigent la présence de deux membres seulement. Pour



[Text]

Those are randomly selected. They are expected to have read the package of materials and anything else the board has on file in advance of the hearing. I think it would be a fair comment that most board members come into these hearings, recognizing the seriousness of them, extremely well prepared.

We have the three board members. It is not like a court; it is a very informal proceeding. You sit around a table. Despite federal requirements on smoking, you make smoke if you wish.

**Mr. Conroy:** Not in B.C.

**Mr. Cole:** You may drink coffee if you wish. The Parole Board members sit at the same level as the prisoner. The prisoner may have his assistant or friend or whoever. There are the caseworkers, and the hearing commences by the case being presented. The Correctional Service people summarize what is in their reports, then one of the board members will commence a very thorough probing examination of the prisoner.

Typically they go over three things: one, the offence; two, the institutional behaviour; and three, the release plan. All those factors are looked at from the perspective of the reduction of risk. What is the risk factor?

Once that board member has finished, and typically that board member does most of the questioning, the other board members are then asked if they have anything to say. Typically they ask fewer questions. Then the prisoner and the assistant are asked if they have anything additional to say. As a courtesy, anybody else in the room is asked if she or he has anything to say. Then they leave. The board members debate in private.

After a half-hour or so, they will call everybody back in and they will read out their written reasons. There is a tape recorder running so that a record is kept of the proceedings. That is not obtrusive in any way. Everybody forgets about it after the first couple of minutes.

**Mr. Atkinson:** When Mr. Ingstrup was here I asked him a question about the lack of counsel, and he indicated that basically by that point the prisoners do not trust counsel.

• 1020

**Mr. Cole:** I think that was Mr. Gibson.

**Mr. Atkinson:** Yes, I am sorry. Maybe you can comment on that particular answer.

**Mr. Conroy:** There probably are some who do not trust counsel. In my dealings with prisoners over the last 15 years, many of their complaints are about what happened at their trial or whatever. Often defence counsel gets blamed—they understand the role of the prosecution. At the same time, a number of counsel will do these things. I know many prisoners who would love to have counsel if they could afford it or if counsel was available.

[Translation]

montrer le sérieux qu'on accorde à cette audience, trois membres, choisis au hasard, y participent. On s'attend à ce qu'ils aient pris connaissance du dossier et de tout autre renseignement dont dispose la Commission avant la tenue de l'audience. Il convient de signaler que la plupart des membres de la commission accordent beaucoup d'importance à ces audiences et, par conséquent, y arrivent extrêmement bien préparés.

Il y a donc les trois membres de la commission. Mais il ne s'agit pas d'un tribunal. Les choses se passent de façon informelle. Tout le monde est assis autour d'une table et en dépit des restrictions fédérales sur le tabagisme, on peut fumer si l'on veut.

**M. Conroy:** Pas en Colombie-Britannique.

**M. Cole:** Vous pouvez aussi boire un café si vous le voulez. Les membres de la Commission des libérations conditionnelles sont assis au même niveau que le détenu. Ce dernier pourra être accompagné de son assistant d'un ami ou d'une personne de son choix. L'audience commence par un exposé du cas que font les travailleurs sociaux. Les agents du Service correctionnel résument le contenu de leurs rapports et, ensuite, l'un des membres de la commission amorce un interrogatoire très serré du détenu.

D'habitude, on passe en revue trois choses: premièrement, l'infraction; deuxièmement, le comportement en établissement; et troisièmement, le programme de libération. On examine tous ces facteurs dans la perspective de la réduction du risque. Quel est le facteur de risque en cause?

Une fois que ce membre de la commission a terminé—et c'est habituellement celui qui pose le plus de questions—on demande à ses collègues s'ils ont quelque chose à ajouter. Normalement, ils posent moins de questions. Ensuite, on demande au détenu et à son assistant s'ils veulent prendre la parole. Par politesse, on invite toute autre personne qui est dans la salle à prendre la parole si elle le désire. Ensuite, les commissionnaires quittent la salle pour délibérer en privé.

Au bout d'une demi-heure environ, ils convoquent tout le monde et lisent à voix haute leurs motifs rédigés par écrit. On se sert d'une machine à enregistrer pour conserver un enregistrement de l'audience. Cela n'est absolument pas gênant. Au bout de quelques minutes seulement, tout le monde oublie l'appareil.

**M. Atkinson:** Lorsque M. Ingstrup a comparu, je l'ai interrogé au sujet du fait qu'il n'y avait pas d'avocat pour représenter les détenus, et il m'a répondu essentiellement qu'arrivés à ce stade, les détenus ne faisaient pas confiance aux avocats.

**M. Cole:** Je pense que c'était M. Gibson.

**M. Atkinson:** En effet, je suis désolé. Vous pourriez peut-être commenter cette réponse.

**M. Conroy:** Il y a probablement des gens qui ne font pas confiance aux avocats. Dans mes rapports avec les détenus au cours des 15 dernières années, j'ai constaté qu'un bon nombre d'entre eux se plaignaient de ce qui s'était passé à leur procès, notamment. Ils comprennent le rôle du procureur, mais ils blâment souvent l'avocat de la défense. Par ailleurs, un certain nombre d'avocats pourraient les aider. Je connais de nombreux détenus qui seraient ravis d'avoir un avocat s'ils étaient en mesure de le payer ou si un avocat était disponible.



[Texte]

After all, one of the things we are trying to do is to convince people in prison to respect the law, to accept the law, to accept that the rule of law is important, and to accept that peaceful remedies and peaceful resolution of disputes is the proper way to act in a civilized society.

In my experience, for many prisoners the interaction with counsel—at least those concerned about post-sentencing matters and who do go into the prisons, who do these types of things—is generally positive. But it is hard to predict or to give you a breakdown in terms of what the situation would be. My guess is that if counsel were available through legal aid you would have a large demand by people wanting to have counsel because of their illiteracy, their concerns because of the importance of the issue to them, and their feeling that they are not capable of speaking well at parole hearings.

Even though what David described to you a moment ago is somewhat informal, in my experience—and I have been to many hearings where the board members, greatly to their credit, have spent some time trying to get the prisoner to relax a bit and to talk—I often will see the prisoner clamming up, not able to say things he said to me before. I will have to turn to him and ask him to just tell them what he told me the day before, because they want to hear it. I have to get him to come out and say what has to be said. I think many would want counsel as opposed to not wanting it.

**Mr. Atkinson:** Or, as you say, paralegals. We are not trying to—

**Mr. Conroy:** Yes, I use the term broadly when I say that.

**Mr. Cole:** One other element of this, Mr. Atkinson, that I think is important to plug in—and I hope you understand that we are not seeking on behalf of our respective organizations to feather our own nests and get more lawyers into the process—is that correctional authorities would be very glad if more prisoners were represented by counsel.

One of the aspects of counsel is advice that you provide to your client. In many ways, the preparation for these hearings is as great a role for counsel as the actual attendance itself. This has changed a lot from 15 years ago, when Mr. Conroy and I started.

One of the reasons the correctional authorities generally like counsel around is that half the time we are sitting there in those interview rooms prior to the hearing saying that, yes, that can happen to them. They will take it better from us than they will from their own caseworkers. We are independent of the system.

**Mr. Conroy:** We can get people to go into programs they otherwise would not go into. They will listen to us, not to the caseworker.

**Mr. Atkinson:** I can appreciate that. We have been through it.

[Traduction]

Après tout, nous essayons notamment de convaincre les détenus de respecter la loi, de l'accepter, de reconnaître que l'autorité de la loi est importante et que le règlement pacifique des conflits est la bonne manière de fonctionner dans une société civilisée.

D'après mon expérience, pour bien des détenus, l'interaction avec un avocat est généralement positive, du moins en ce qui concerne les questions postérieures à l'imposition de la peine, quand les avocats se rendent dans les prisons et font ce genre de choses pour aider les détenus. Il est cependant difficile de faire des prédictions ou de vous donner des détails sur ce qui se passerait. Je suis porté à croire que si les détenus pouvaient avoir recours à l'aide juridique afin d'obtenir les services d'un avocat, un grand nombre d'entre eux voudrait profiter des conseils d'un avocat parce qu'ils sont analphabètes, qu'ils sont préoccupés par l'importance de la situation et qu'ils ne se sentent pas capables de bien présenter leur cause aux audiences de libération conditionnelle.

Bien que la procédure que vient de vous décrire David soit dénuée de formalité, d'après mon expérience, un détenu reste souvent muet comme une carpe, il est incapable de dire ce qu'il m'avait dit un peu plus tôt, et ce, en dépit des efforts louables des membres de la commission pour amener le détenu à se décontracter et à parler. Je dois alors me tourner vers le détenu et lui demander de simplement leur dire ce qu'il m'a dit la veille, parce qu'ils veulent l'entendre. Je dois parvenir à la persuader de dire ce qui doit être dit. Je pense qu'un grand nombre d'entre eux préféreraient avoir un avocat.

**M. Atkinson:** Ou encore des techniciens judiciaires, comme vous dites. Nous n'essayons pas de... .

**M. Conroy:** J'utilise en effet le terme dans son sens large.

**M. Cole:** Vous comprenez, j'espère, que nous ne cherchons pas à prêcher pour notre paroisse, c'est-à-dire à donner du travail aux membres de nos organisations respectives en obtenant qu'un plus grand nombre d'avocats participent au processus, et j'estime important d'ajouter, monsieur Atkinson, que les autorités du Service correctionnel seraient ravies qu'un plus grand nombre de détenus soient représentés par un avocat.

L'un des éléments du travail d'un avocat consiste à conseiller son client. À bien des points de vue, la préparation d'un détenu à ces audiences constitue un rôle aussi important pour l'avocat que la participation même aux audiences. La situation a changé considérablement depuis 15 ans, lorsque M. Conroy et moi avons débuté.

Les autorités du Service correctionnel préfèrent généralement qu'un avocat soit présent, notamment parce que nous passons beaucoup de temps dans les salles d'entrevues avant les audiences à expliquer aux détenus ce qui peut leur arriver. Ils l'acceptent mieux venant de nous que de l'agent chargé de leur cas. Nous sommes indépendants du système.

**M. Conroy:** Nous pouvons obtenir que certains participent à des programmes, car ils nous écoutent plus volontiers qu'ils n'écoutent l'agent chargé de leur cas.

**M. Atkinson:** Je peux le comprendre. Nous en avons déjà discuté.



*[Text]*

It is an informal setting. If you put in counsel, is there a danger that it will become adversarial and we then will have to appoint somebody on behalf of the state to represent the state's interest because the caseworkers obviously are not as well prepared? We have all seen what happens when adjudicators start to get involved and so on.

You have said to move it into court in certain circumstances. Are you talking about putting a whole adversarial system into place?

**Mr. Conroy:** I think there certainly is that danger. As I said at the outset, our preference is that when you are doing this type of hearing, this type of decision, you are not disciplining somebody in the course of the sentence, such as a disciplinary court or, arguably, if somebody goes out on parole and breaches a condition and is suspended. You are not disciplining them in a detention hearing. In the detention hearing the person has not done anything during the course of the sentence to be disciplined. The person is there and a decision is made to keep them in until the end. That is why we say that when you are doing this, we feel that ideally it should be in a court, especially if there are credibility issues, so that there can be proper cross-examination on credibility issues.

• 1025

Accepting that it is not in a court and the legislation puts it to the board, we accept that in front of the board it is more of an inquiry process. Counsel who do not regularly appear before the board often act as if they are in a court room, and it can end up causing quite a debate at the hearing. The board certainly understands that those of us who have had some experience in front of the board do not approach it that way. That is why I think the way to deal with it is to provide proper codes of procedure about what to do if a credibility question presents itself, so there are some guidelines for the board, for counsel, for everybody involved about how to deal with that and to understand that it is not a court, that it is more of an inquiry process, so they know where the onus is and there is a better understanding of it.

**Mr. Atkinson:** What about your position as an officer of the court, say, if there was not sufficient information? If you learn some information about the original offence from the prisoner that is not in front of the Parole Board, what is your position then? Is it similar to an officer of the court, or do you sit back and be quiet?

**Mr. Conroy:** It is one of those very difficult ethical questions that counsel, especially in defence of criminal cases, have to deal with. If the person discloses something to us, it is privileged; it is confidential. One has to really think long and hard about that type of situation to see if the prisoner is willing to consent to having that information shared. I cannot give you an easy answer to that.

*[Translation]*

L'audience se tient sans formalité. Si un avocat intervient, on risque d'en faire une procédure contradictoire et nous devons alors nommer quelqu'un pour représenter les intérêts de l'État parce que les agents chargés du cas des détenus ne sont évidemment pas aussi bien préparés, n'est-ce pas? Nous avons tous vu ce qui peut arriver lorsque des arbitres commencent à intervenir.

Vous avez parlé de renvoyer l'affaire devant les tribunaux, dans certains cas. Proposez-vous qu'on institue tout une procédure contradictoire?

**M. Conroy:** J'admets que le danger existe certainement. Comme je l'ai dit au début, nous préférons que ce genre d'audience, où l'on prend ce genre de décision, ne serve pas de mécanisme pour punir quelqu'un pendant la durée de sa peine, comme s'il s'agissait d'un tribunal disciplinaire ou comme s'il s'agissait de suspendre la libération conditionnelle d'un détenu parce qu'il n'a pas respecté les conditions de sa libération. Une audience sur le maintien en incarcération ne sert pas à punir un détenu, car ce dernier n'a rien fait pendant son incarcération qui mérite qu'on le punisse. La personne est là pour qu'on décide si elle doit purger sa peine jusqu'au bout. Voilà pourquoi nous disons que l'idéal serait de tenir de telles audiences devant un tribunal, surtout si des questions de crédibilité entrent en jeu, afin qu'on puisse procéder à contre-interrogatoire.

Puisque l'audience n'a pas lieu dans un tribunal et que la loi donne l'autorité à la commission, nous convenons qu'on applique plutôt devant la commission les formalités d'une enquête. Les avocats qui ne comparaissent pas régulièrement devant la commission agissent souvent comme s'ils se trouvaient dans une salle de tribunal, ce qui peut entraîner tout un débat lors de l'audience. Les membres de la commission comprennent certainement que ceux d'entre nous qui ont déjà comparu devant la commission n'agissent pas ainsi. C'est pourquoi je pense qu'il faut préparer un code de procédure pour les cas où une question de crédibilité se présente, afin de donner des lignes directrices aux membres de la commission, aux avocats ainsi qu'à tous les intervenants, afin qu'ils sachent comment se comporter et qu'ils comprennent qu'il ne s'agit pas d'un tribunal, et qu'il faut plutôt utiliser les formalités d'enquête. Ils sauront ainsi sur qui repose le fardeau de la preuve et comprendront mieux le processus.

**M. Atkinson:** Que feriez-vous en tant qu'officier de justice, par exemple, s'il n'y avait pas suffisamment d'informations? Si vous apprenez que certains renseignements concernant l'infraction originale commise par le détenu n'étaient pas entre les mains de la Commission des libérations conditionnelles, quelle serait alors votre position? Êtes-vous tenu d'agir comme un officier de justice ou gardez-vous simplement le silence?

**M. Conroy:** C'est l'une des questions de déontologie très difficiles auxquelles l'avocat doit faire face, spécialement lorsqu'il défend un accusé dans une affaire criminelle. Si la personne nous dévoile quelque chose, ce renseignement est protégé par le secret professionnel, il est confidentiel. Dans un tel cas, il faut vraiment réfléchir très longuement et voir si le détenu est disposé à consentir à la divulgation de ce renseignement. Il n'y a pas de réponse facile à cela.



[Texte]

**Mr. Atkinson:** The reason I am asking is because you are saying it is not an adversarial system. It is not the actual court system. You are asking for a code of procedure and so on. I know your ethical problem, but perhaps that can be worked into the whole informal atmosphere.

**Mr. Conroy:** Often our hope is that we can assist in trying to make sure the best thing occurs. The public often thinks the Parole Board is letting people out to wreak havoc. I think the members here know that the Parole Board is generally very cautious and conservative. The last thing they want is to have somebody go out and commit a new offence. In their individual capacity, counsel do not want to see something like that happen either.

I think the reality in some cases is that if you do feel that, you are probably going to have a long discussion with your client and advise him against perhaps taking a certain position at a hearing or a different position. Those are just the realities that exist, I think, in the relationship between counsel and client.

**Mr. Atkinson:** I have never been to a parole hearing, and if somebody asked if I wanted to go, as you say, I would want to get into the adversarial system. You do not understand the system beforehand and so on, and it would be very difficult. You are very experienced. I know we cannot say that only certain people are going to be available. It is difficult.

**Mr. Conroy:** There would have to be training and education brought in for everybody in order to do that properly. I think in the long run it would serve the public interest.

**Mr. Atkinson:** You mentioned you did not want to see the drug offences entered into. What about serious offences, especially organized crime? What about that aspect of it?

**Mr. Cole:** A very experienced board member in Ontario used to ask people, if you are so organized, how come you are in jail?

**Mr. Conroy:** I think one has to remember that the purpose of this legislation was to try to catch a very small group of people that it was felt, once they got to two-thirds, were likely to re-offend in a violent way. People were saying their experience was that before the legislation existed, when a person came up to two-thirds, the CSC would take them out to the nearby quarry, let them out of the car and then immediately re-arrest them and take them back in. The court said you could not do that. There had to be some post-release conduct to base your suspension on.

[Traduction]

**M. Atkinson:** Je pose la question parce que vous dites qu'il ne s'agit pas d'une procédure contradictoire. Il ne s'agit pas vraiment d'une procédure judiciaire et pourtant vous demandez qu'on prépare un code de procédure. Je sais que vous faites face à un problème de déontologie, mais on pourrait peut-être trouver moyen de le régler dans le cadre de ces audiences dénuées de formalité.

**M. Conroy:** Nous espérons le plus souvent pouvoir aider à obtenir la meilleure décision possible. Les Canadiens pensent souvent que la Commission des libérations conditionnelles donne la liberté à des gens qui vont ensuite faire des ravages. Les membres du comité savent, je pense, que la Commission des libérations conditionnelles agit généralement de façon très réfléchie et prudente. La dernière chose que les membres de la commission veulent, c'est de libérer quelqu'un qui va commettre une nouvelle infraction. Pour leur part, les avocats ne veulent pas non plus que cela se produise.

Dans certains cas, je pense que si l'avocat est de cet avis, il va probablement discuter longuement avec son client et lui déconseiller d'adopter une certaine position lors de l'audience ou lui suggérer d'agir autrement. C'est vraiment ce qui se passe entre l'avocat et son client, je pense.

**M. Atkinson:** Je n'ai jamais assisté à une audience de libération conditionnelle et si quelqu'un me demandait si je suis disposé à y aller, comme vous, je dirais que je préférerais une procédure contradictoire. Lorsqu'on ne comprend pas comment les choses vont se passer, c'est très difficile. Vous avez beaucoup d'expérience. Je sais que nous ne pouvons pas dire que seulement certaines personnes seront disponibles. C'est difficile.

**M. Conroy:** Il faudrait assurer la formation voulue à tout intervenant, afin que les choses se passent comme il se doit. Je pense qu'à long terme, ce serait dans l'intérêt de la population.

**M. Atkinson:** Vous avez mentionné que vous ne vouliez pas qu'il soit question des infractions reliées à la drogue. Qu'en est-il des infractions graves, en particulier du crime organisé? Qu'en pensez-vous?

**M. Cole:** Un membre très expérimenté de la commission ontarienne avait l'habitude de demander aux gens comment il se faisait qu'ils soient en prison, s'ils étaient tellement bien organisés?

**M. Conroy:** Il ne faut pas oublier, je pense, que l'objectif de cette mesure législative était d'essayer d'empêcher la libération d'un très petit groupe de personnes qui risquaient de commettre de nouvelles infractions avec violence, dès qu'elles auraient purgé les deux tiers de leur peine, pensait-on. On disait qu'avant l'adoption de la mesure législative, lorsqu'une personne était libérée après avoir purgé les deux tiers de sa peine, les employés du Service correctionnel du Canada l'emmenaient dans une carrière toute proche, la laissaient sortir de la voiture et l'arrêtaient de nouveau immédiatement. Les tribunaux ont jugé qu'on ne pouvait agir ainsi. Il fallait que les autorités fondent leur doute sur le comportement d'une personne après sa libération.



[Text]

[Translation]

• 1030

Bearing in mind that small group we are looking at, the violent offenders—everybody was saying there is a concern that if we let these people out on the street then they are going immediately to re-offend—that is the target group. If you start adding all sorts of other offenders, albeit for serious offences, then you may as well have done that at the very beginning and said, okay, if you have a drug offence then we are going to sentence you to straight time with no parole. Why are you going suddenly to start putting all of these people into the detention thing?

You have to look at the history of this. The history was that you earned your good time off. You could earn up to one-third if you behaved yourself in the prison over the two-thirds, and then you were free and clear. That is still the case, in B.C. anyway, for provincial prisoners up to two years.

Then we met and said, well, these are the riskiest prisoners; they are the ones the Parole Board did not see fit to grant a parole; how come they are not supervised for this last period? So the decision was then made to introduce mandatory supervision so there would be some supervision over that last one-third.

Now we have come full circle and said, well, we are not only going to have you supervised over that last one-third, we are going to keep you in for the last one-third if you fit into the particular category. So it has been a tightening all the way that flies in the face of the well-accepted and well-recognized principle that imprisonment does not rehabilitate, it usually makes people worse.

So if you are going to try to prevent people from re-offending, if you are going to try to prevent crime, certainly imprisonment is not going to solve or prevent crime. But if that is your objective, then surely the focus has to be on trying to reintegrate the people into society in such a way that they will not re-offend, because ultimately most of them are going to be back in society.

It is such a short-term, temporary thing of keeping them in for the last one-third, at a very large cost to the public, that we say we should take those dollars and concentrate on things to try to prevent re-offending.

The government's green paper is filled with references to the principle of how longer terms of imprisonment do not rehabilitate, do not work, and we have to come up with alternatives to imprisonment and look at other good concrete ways, apart from imprisonment, of dealing with offences.

**Mr. Fee (Red Deer):** On the advice of counsel sitting to my right, I should not make this first comment. But, Mr. Conroy, you apologized when you came for being late and holding up the committee. I think the fact that you came

On se préoccupe donc surtout de ce petit groupe que forment les auteurs d'infractions avec violence, car tout le monde disait qu'on craignait que si ces personnes étaient libérées, elles allaient immédiatement récidiver. Si vous commencez à ajouter les auteurs de toutes sortes d'autres infractions, même si elles sont graves, vous auriez tout aussi bien pu dire dès le début que l'auteur d'une infraction liée à la drogue se verrait imposer une peine d'emprisonnement ferme sans possibilité de libération conditionnelle. Pourquoi voulez-vous soudainement commencer à imposer à toutes ces personnes une audience sur le maintien en incarcération?

Il faut tenir compte de ce qui se passait jusqu'ici; le fait est qu'on pouvait obtenir la réduction de la peine pour bonne conduite. Un détenu qui se conduisait bien pendant les deux tiers de sa peine d'emprisonnement pouvait être exempté de purger jusqu'à un tiers de sa peine et se retrouver libre. C'est toujours le cas, en Colombie-Britannique du moins, pour les détenus des prisons provinciales dont la peine ne dépasse pas deux ans.

On s'est ensuite dit que c'était les détenus qui présentaient le plus de risques, que la Commission des libérations conditionnelles n'avait pas jugé bon de leur accorder une libération conditionnelle, et l'on s'est demandé pourquoi on ne les supervisait pas pendant cette dernière période. On a alors décidé d'instaurer la surveillance obligatoire pendant ce dernier tiers.

Voilà maintenant qu'on a bouclé la boucle et qu'on dit aux personnes qui entrent dans cette catégorie, que non seulement on va les surveiller pendant ce dernier tiers, mais qu'on va les garder en détention. On a donc renforcé le système d'une manière qui contredit tout à fait le principe généralement bien reconnu, selon lequel l'incarcération ne contribue pas à la réinsertion sociale, elle rend généralement les gens pires.

Par conséquent, si vous voulez essayer d'empêcher les gens de récidiver, si vous voulez essayer de prévenir le crime, l'incarcération n'est certainement pas la solution et ne réduira pas la criminalité. Si tel est votre objectif, cependant, vous devez certainement concentrer vos efforts sur la réinsertion sociale des détenus afin qu'ils ne récidivent pas, car en fin de compte, la plupart d'entre eux se retrouveront un jour dans la société.

Le maintien des détenus en incarcération pendant le troisième tiers de leur peine constitue une solution tellement temporaire, à un coût très élevé pour la population, qu'à notre avis, il conviendrait de consacrer cet argent à des mesures destinées à empêcher la récidive.

Dans le livre vert du gouvernement, on parle constamment du principe selon lequel des peines plus longues d'emprisonnement ne contribuent pas à la réinsertion sociale des détenus, on y dit qu'il faut trouver des solutions de rechange à l'incarcération, c'est-à-dire d'autres moyens concrets pour punir les délinquants.

**M. Fee (Red Deer):** L'avocat assis à ma droite me conseille de ne pas faire ce premier commentaire, mais vous vous êtes excusé d'être arrivé en retard, monsieur Conroy, et d'avoir retardé le comité. Je pense qu'en réalité vous êtes



## [Texte]

from Vancouver, you came on the "red-eye", and you beat most of the unnamed members sitting opposite means that you do not need to apologize. There is an old axiom in the small towns that those who have to come the farthest usually get there first, and you did beat several members of the committee here.

I have one comment I would like you to comment on, and two short questions.

I think you know that you came following the last group we had, Victims of Violence. You have made an extremely good presentation, well thought-out and well presented, but you cannot begin to touch the emotional impact that group had when they were here. I think you can also appreciate that they were coming from a slightly different perspective—as a matter of fact, a radically different perspective—than you are.

I wrote down some conflicts I saw between your presentation and theirs, and yet I found, Mr. Conroy, in one of your later comments something very similar. The position they took is that the judge should be the person to determine the length of a sentence, and if he says six years then it should be six years and not a day earlier than that. I think they understand that there is an advantage to having people on supervision for certain crimes, but they have a concern about the violent ones. They have called, and you have called also, for better integration among the judicial system, Corrections Canada, and the Parole Board.

A comment you made that I think they would have agreed with is that the screen should be at the beginning of the process. There should be more time and money spent on sentencing and more communication at that point. With that, I can see a great similarity between your two positions, even though they are going to disagree with you on early release.

**Mr. Cole:** One of the elements we have not really talked about yet, although we spoke about it in our initial presentation, is that we have the sense that one of the reasons the parole system is and continues to be in disrepute is the fact that it operates behind closed doors. It very often seems to the media, to the victims' groups, and to casual observers of the system that there is something wrong with the process, there is something sinister about it.

• 1035

We have not yet worked out in our own minds all of the details, because there are some security issues, there are some practical difficulties. Mr. Gibson spoke about some of these. But we are all in favour, in principle, of opening up the hearings.

**Mr. Fee:** I think that is another element for agreement between the two groups.

**Mr. Cole:** But one of the things that we hope will come out of it is that victims will feel their issues have been represented. There is no point in a witness going to the Parole Board and saying, X should do every day of his

## [Traduction]

venu de Vancouver sur le vol de nuit, et vous avez quand même réussi à arriver avant la plupart des membres du comité assis en face et que je ne nommerai pas, aussi n'avez-vous pas à présenter des excuses. Il existe un vieil adage dans les petites villes, selon lequel ceux qui viennent de l'endroit le plus éloigné arrivent habituellement les premiers, et vous êtes en effet arrivé avant plusieurs membres du comité.

Je vais d'abord faire un commentaire sur lequel j'aimerais entendre votre opinion et je vous poserai deux brèves questions.

Vous savez, je pense, que les derniers témoins à comparaître avant vous étaient membres d'un groupe appelé *Victims of Violence*. Votre exposé était extrêmement bon, il était bien préparé et bien présenté, mais vous êtes loin de soulever les émotions comme l'a fait ce groupe. Vous pouvez également comprendre, je pense, que leur point de vue était quelque peu différent du vôtre; en fait, qu'il était radicalement différent du vôtre.

J'ai noté certaines contradictions entre votre exposé et le leur, mais j'ai également trouvé des éléments très semblables, en particulier dans vos derniers commentaires, monsieur Conroy. De l'avis des membres de ce groupe, c'est le juge qui devrait déterminer la durée d'une peine d'emprisonnement et s'il dit qu'elle est de six ans, elle devrait être fixée à six ans et ne devrait pas être réduite d'un jour. Ces gens comprennent, je pense, qu'il y a un avantage à faire surveiller les auteurs de certaines infractions, mais les auteurs d'infractions avec violence les préoccupent plus particulièrement. Ces témoins demandaient, tout comme vous, une meilleure coopération entre les divers services, soit le système judiciaire, le Service correctionnel du Canada et la Commission des libérations conditionnelles.

Je pense que ces témoins conviendraient avec vous que le dépistage devrait se faire au tout début du processus. Il faudrait consacrer plus de temps et d'argent au processus de détermination de la peine et à la communication à cette étape. Je vois là une grande similitude entre vos deux positions, bien que ces témoins ne seraient pas d'accord avec vous sur la libération anticipée.

**M. Cole:** L'un des éléments que vous n'avez pas encore abordé, bien que nous en ayons parlé dans notre exposé, c'est que l'une des raisons pour lesquelles le Service de libération conditionnelle continue d'avoir mauvaise réputation provient du fait qu'il fonctionne pour ainsi dire à huis clos. Il semble très souvent que les médias, les groupes représentant les victimes et les observateurs en général voient des failles dans le processus, ils y voient quelque chose de sinistre.

Nous n'avons pas encore déterminé tous les détails, à cause de certaines questions de sécurité qui entrent en jeu, il existe certaines difficultés sur le plan pratique. M. Gibson a parlé de quelques-unes d'entre elles. Nous sommes cependant tous en faveur d'une plus grande ouverture des audiences, en principe.

**M. Fee:** Je pense que c'est un autre élément sur lequel vos deux groupes sont du même avis.

**M. Cole:** Nous espérons certainement que les victimes auront finalement l'impression qu'on a tenu compte de leurs instances. Il ne sert à rien qu'un témoin se présente devant la Commission des libérations conditionnelles pour dire que



[Text]

sentence because of what X did to me. That is a matter for the sentencing court. If the victim can come along—and both of us have represented victims in these issues—and say, X should be detained because I think he is a risk and here is what I can point to to say that he continues to be a risk, I think that is an entirely legitimate thing for a victim to say. But for a victim to come along generally and say, X is a bad guy; he should never get out of jail, that is irrelevant to the Parole Board's decision-making function.

**Mr. Fee:** I do not think that is the argument the group takes. They took the position that agrees with the point you made earlier.

**Mr. Cole:** But we also feel that opening up that process, doing things in public, just as we do in courts, will do a lot to allay the suspicions of victims and media and other people that strange things go on behind closed doors.

**Mr. Fee:** A number of your recommendations are intertwined, too, and you cannot really have one without the other, because I do not think there are enough lawyers to handle what you are requesting. I think we have guaranteed a whole generation of new employment with the Charter of Rights already, and I do not think we need to create more jobs.

One concern I have about opening hearings without doing anything else and having everybody represented by counsel is the point Mr. Atkinson made earlier. We then would logically have to appoint as well a prosecutor or a representative of the state. So you have more people working and it becomes more adversarial, and we have trouble handling the number that are there now. So unless we can reduce the number of cases coming up for detention hearings, we just do not have the facilities to handle it.

**Mr. Cole:** Let us be very clear, though, when we are talking about "adversarial". There are several meanings to that term. An adversarial process within the normal legal context of a civil or a criminal case is where the accused person or the plaintiff does not have to testify unless he or she chooses to do so. If he or she testifies, he is led through his evidence in chief, and he is then cross-examined. We are not talking about that in a Parole Board hearing. In any kind of Parole Board hearing there comes a point where the Parole Board, the decision-maker, effectively has to interrogate—and I use that with a small "i"—the person appearing before it because they are the ones who have to get at the risk factor. We are using "adversarial" in a different sense.

I lectured to the Ontario Crown attorneys conference a couple of weeks ago, and a Crown attorney got up and made a very, very valid point: that the purpose of having a Crown attorney or somebody like that participate at one of these hearings is to make sure accurate information from the courts, from victims, and from anybody else is put before the Parole Board. One of the dreadful things we both note as officers of the court is how poor the quality of information is

[Translation]

tel détenu doit purger chaque jour de sa peine à cause de ce qu'il lui a fait. Ce genre de témoignage se fait devant le tribunal où l'on détermine la peine. Nous avons tous deux déjà représenté des victimes dans ce genre d'occasion et nous trouvons tout à fait légitime qu'une victime puisse aller dire qu'à son avis, une certaine personne devrait demeurer incarcérée parce qu'elle présente un danger pour la société et que la victime précise en quoi cette personne présente toujours un danger. Cependant, qu'une victime vienne simplement dire qu'un détenu est un mauvais garnement, qu'il ne devrait jamais sortir de prison, n'aidera en rien la Commission des libérations conditionnelles à prendre une décision.

**M. Fee:** Je ne pense pas que ce soit là l'argument présenté par le groupe en question. Ces membres ont plutôt exprimé la même opinion que vous exposiez tout à l'heure.

**M. Cole:** Cependant, nous estimons également que le fait d'ouvrir le processus, de tenir les audiences en public, comme on le fait dans les tribunaux, contribuera grandement à apaiser les doutes des victimes, des médias et d'autres personnes, qui pensent que des choses étranges se passent en cachette.

**M. Fee:** Certaines de vos recommandations se recourent également et, parfois, l'une ne va pas vraiment sans l'autre, car je pense qu'il n'y a pas suffisamment d'avocats pour faire tout ce que vous suggérez. Je pense que la Charte des droits a déjà assuré de nouveaux emplois à toute une génération et je ne pense pas que nous devions créer d'autres emplois.

J'éprouve la même préoccupation que M. Atkinson au sujet de l'ouverture des audiences au public et de la représentation de tous les détenus par un avocat. Logiquement, nous devrions alors nommer également un procureur ou un représentant de l'État. On aurait ainsi plus de personnes qui travailleraient et la procédure deviendrait plus contradictoire, alors que nous avons déjà de la difficulté à traiter tous les cas. À moins qu'on ne réduise le nombre d'audiences sur le maintien en incarcération, nous n'avons tout simplement pas les ressources nécessaires.

**M. Cole:** Il faut cependant bien nous entendre sur le sens du terme «contradictoire». Ce mot comporte plusieurs significations. Dans le contexte juridique ordinaire d'une affaire civile ou criminelle, il y a une procédure contradictoire quand l'accusé ou le plaignant n'est pas tenu de témoigner à moins d'en décider ainsi. La personne qui choisit de témoigner est alors interrogée par son avocat, puis elle est contre-interrogée. Il n'est pas question d'une telle procédure lors d'une audience de la Commission des libérations conditionnelles. Dans toute audience de la commission, vient un moment où ses membres, c'est-à-dire ceux qui prennent la décision, doivent réellement interroger, si je peux utiliser le terme dans son sens le plus faible, la personne qui comparaît, afin de pouvoir déterminer le facteur de risques. Nous utilisons le mot «contradictoire» dans un sens différent.

J'ai donné une conférence aux procureurs de la Couronne de l'Ontario il y a quelques semaines, et l'un d'entre eux s'est levé pour faire valoir un argument très valable, à savoir qu'un procureur de la Couronne ou un autre représentant de l'État devrait participer à l'une de ces audiences pour faire en sorte que la Commission des libérations conditionnelles dispose de renseignements exacts provenant des tribunaux, des victimes et de toute autre



## [Texte]

and how much they rely upon the prisoner's account of what happened as the real facts; and that is wrong. In that sense, if we are talking about having a Crown attorney or somebody else making sure that information is put before the Parole Board, we have no problem with that. What we do have a problem with is adversarial hearings in the sense of examination and cross-examination of witnesses.

**Mr. Fee:** I think we would solve that problem if we looked at the initial process and had more involvement. It would work then.

You have mentioned that there are too many cases referred for detention. Again Mr. Atkinson touched on this. But one you referred to was mentioned by a previous witness, and that had to do with drug offences. There was serious concern expressed by an earlier group that this is one group that should be considered for detention because of the possibility of their getting back into the drug trade again, and Protection of Society felt we should have hearings for them. Would you comment on that?

**Mr. Cole:** The danger you face is that the people you are going to entrap are the petty junkies. They are the ones who are going to get out—

**Mr. Fee:** But is that not a determination for the board to make of whether they are petty junkies or whether they are major players?

• 1040

**Mr. Cole:** No, that is a decision essentially for the court to make in terms of the sentence it imposes. There is no doubt that sentences for drug trafficking have gone up substantially, particularly since cocaine became such a problem in this country. Courts are handing out much stiffer sentences. That is where the Parole Board gets their jurisdiction from. Their criterion, once they have somebody in there, is to evaluate the risk.

**Mr. Fee:** Did you arbitrarily draw this five-year suggestion in? You mentioned five years should be the criterion.

**Mr. Cole:** But the five years was for the violent offences, leaving a residual power in the commissioner, of course, to refer when the sentence is lower, if they are very worried about somebody. But with the drug offences you can overdraw this net so easily. We note that in the green paper there is no definition of what is a serious drug offence. It includes trafficking. The petty junkie who is going to go back and hand off his needle to somebody else, is that the kind of person you really want to entrap in this?

**Mr. Fee:** Do you also want to turn him loose in the street to possibly sell something to my kid?

**Mr. Cole:** He is going to be loose anyway in a few months.

## [Traduction]

personne. L'une des choses terribles que nous remarquons tous deux en tant qu'officiers de justice est la pauvre qualité de l'information et dans quelle mesure on prend pour des faits réels la version du détenu, et c'est mauvais. Dans ce sens, nous ne voyons pas d'objections à ce qu'un procureur de la Couronne ou quelqu'un d'autre s'assure de l'exactitude des renseignements dont dispose la Commission des libérations conditionnelles. Nous n'acceptons pas cependant l'idée d'audiences où la procédure est contradictoire, c'est-à-dire où il y a interrogatoire et contre-interrogatoire des témoins.

**M. Fee:** Je pense que nous pourrions régler le problème en améliorant la procédure initiale.

Vous avez mentionné que trop de cas étaient renvoyés à des audiences sur le maintien en incarcération. M. Atkinson en a parlé également. Comme vous, un autre témoin a déjà parlé des infractions liées à la drogue. D'autres témoins qui étaient vraiment préoccupés par cette question ont dit qu'on devrait envisager le maintien de ce genre de détenus en incarcération parce qu'il est fort possible qu'ils recommencent à faire le trafic de la drogue et le groupe appelé «Protection of Society» était d'avis que nous devrions tenir à leur égard des audiences sur le maintien en incarcération. Quel est votre avis?

**M. Cole:** Vous risquez ainsi de coincer seulement les pauvres drogués. Ceux qui seront libérés. . .

**M. Fee:** Mais n'incombe-t-il pas aux membres de la commission de déterminer s'il s'agit de simples drogués ou de gros trafiquants?

**M. Cole:** Non, c'est à la cour de prendre cette décision et de choisir la sentence qu'elle veut imposer. Il est certain que le trafic de drogue est maintenant puni beaucoup plus sévèrement, particulièrement depuis que la cocaïne est devenue un problème aussi grave dans notre pays. Les peines infligées par les tribunaux sont beaucoup plus lourdes. C'est de là que la Commission des libérations conditionnelles tient ses pouvoirs. Son critère, une fois quelqu'un incarcéré, est l'évaluation du risque.

**M. Fee:** Avez-vous choisi arbitrairement cette période de cinq ans? Vous dites que le critère devrait être fixé à cinq ans.

**M. Cole:** Mais les cinq ans concernent les infractions violentes, le commissaire gardant, bien sûr, un pouvoir résiduel lorsque la sentence est moins longue, si l'on s'inquiète particulièrement au sujet de quelqu'un. Mais avec les infractions liées à la drogue, il est très facile d'aller au-delà. Nous constatons qu'il n'y a dans le livre vert aucune définition de ce qui constitue une infraction grave en matière de drogue. On inclut le trafic. Veut-on vraiment englober là-dedans le petit drogué qui va donner sa seringue à quelqu'un d'autre?

**M. Fee:** Voulez-vous le laisser libre dans la rue pour qu'il aille vendre quelque chose à mon gamin?

**M. Cole:** Il sera libre de toute façon dans quelques mois.



[Text]

**Mr. Conroy:** If he is a big-time trafficker, he can probably do it from the prison. He can get his people to do it from the prison. So what you want to do, surely, is to have him on the street under supervision and being watched, and maybe making him pay instead of making the taxpayer pay by keeping him in prison.

**Mr. Fee:** I think we would all like to rehabilitate him rather than do anything, but obviously we are not doing that.

**Mr. Conroy:** You want to prevent him by surveillance or whatever from re-offending and, hopefully, have him paying in some way, shape or form back to society instead of just costing us more money sitting there if the evidence presented to us says it does not do any good to keep him there, other than a very temporary delay in terms of his coming back to the street.

**Mr. Rideout (Moncton):** I have a couple of very quick questions. You talked about a statutory mandate for treatment. Maybe you could expand on that a little bit more so I have an idea of where you are coming from. Are you going so far as to make treatment mandatory, or do you want the statutory requirement so that treatment will be available? Carrying on in the same vein, do you see any advantages in using a bit of the carrot and stick as far as treatment is concerned, that people who do opt for treatment therefore go up a different alley than those who do not, and the benefits that may accrue from that?

**Mr. Cole:** To answer your first question first, at page 22 and following but specifically at page 23 of our brief, we include subsection 77(1) of the proposed Corrections Act, which says:

The service shall make available a range of programs designed to promote the reintegration of offenders and to address their special needs.

Then section 87 on page 24:

The Service shall provide every inmate with the essential health care services he or she requires, which includes reasonable access to mental health services that will assist him or her to reintegrate into the community.

So we are opposed to mandatory treatment because we do not think it works, but we want it provided. Of course, there is a carrot and stick. I saw a man last week who had been convicted of a rape who categorically denies that he did it. I said, fine, if that is your position and you are not going to seek any treatment because you continue to deny that you did it, that is up to you; but you will do every day of your five years and that is the choice you have to make”.

**Mr. Conroy:** But the board clearly takes that into account. You see it very often with sex offenders in terms of saying you have not gone into treatment, you have not tried to do anything about it. Therefore, you are an untreated sex offender. Therefore, you are a risk. The unfairness comes in the fact that programs have not been provided.

At Mountain Prison—and that is a prison for all our protective custody prisoners—they could see an institutional psychologist once every six weeks and the psychologist would assess them primarily for the Parole Board. There is no

[Translation]

**M. Conroy:** Si c'est un gros trafiquant, il peut probablement continuer depuis sa prison. Il peut donner des ordres à ses collaborateurs à partir de la prison. En fait, il vaut mieux le laisser dans la rue sous surveillance et peut-être le faire payer au lieu de faire payer le contribuable en le maintenant en prison.

**M. Fee:** Nous serions tous très heureux qu'il soit réintégré dans la société, mais manifestement ce n'est pas le cas.

**M. Conroy:** En le surveillant ou en le contrôlant d'une façon ou d'une autre, on veut l'empêcher de commettre une nouvelle infraction et, si tout va bien, le faire rembourser la société, d'une façon ou d'une autre au lieu qu'il ne nous coûte encore de l'argent en restant en prison, si tout tend à prouver qu'en le maintenant en incarcération, on ne gagne rien si ce n'est un tout petit sursis avant qu'il ne retourne dans la rue.

**M. Rideout (Moncton):** Je voudrais poser deux petites questions brèves. Vous avez parlé de rendre le traitement obligatoire. Vous pourriez peut-être donner quelques précisions sur ce point pour me faire comprendre ce que vous voulez dire. Allez-vous jusqu'à vouloir rendre le traitement obligatoire ou demandez-vous une exigence statutaire pour que le traitement soit disponible? Toujours dans la même veine, pensez-vous qu'il soit utile de brandir la carotte et le bâton en ce qui concerne le traitement, que ceux qui choisissent le traitement ne suivent pas la même voie que les autres et que, par conséquent, cela peut présenter des avantages?

**M. Cole:** Pour répondre d'abord à votre première question, aux pages 25 et suivantes mais surtout à la page 26 de notre mémoire, nous incluons le paragraphe 77(1) de la Loi sur l'administration correctionnelle qui prévoit que:

Le Service soit offrir un éventail de programmes visant à favoriser la réadaptation des délinquents et à répondre à leurs besoins spéciaux.

Ensuite l'article 87 à la page 27, selon lequel:

Le Service doit fournir à chaque détenu les services de santé essentiels dont il a besoin, y compris l'accès raisonnable aux services de santé mentale qui l'aideront à se réadapter à la collectivité.

Nous sommes donc opposés au traitement obligatoire car nous ne pensons pas que cela fonctionne, mais nous voulons que ce soit accessible. Naturellement, il y a une carotte et un bâton. J'ai vu la semaine dernière un homme qui avait été accusé de viol et qui niait catégoriquement. J'ai dit, très bien, si c'est là votre position et que vous ne voulez pas vous faire traiter car vous continuez à nier, libre à vous; mais vous ferez chaque jour de vos cinq ans et c'est vous qui aurez choisi».

**M. Conroy:** Mais la commission en tient compte. Cela se produit très souvent pour les personnes coupables de délits sexuels, auxquelles ont dit qu'elles ne se sont pas fait traiter et n'ont pas essayé de faire quoi que ce soit. C'est alors un délinquant sexuel qui n'a pas été traité et qui donc constitue un risque. C'est injuste si les programmes ne sont pas accessibles.

A Mountain Prison—une prison pour tous nos détenus en isolement protecteur—il est possible de voir un psychologue spécialisé toutes les six semaines et celui-ci fait surtout l'évaluation pour la Commission des libérations



[Texte]

treatment. So the prisoners themselves put their money together and hired an outside psychologist to come in and they ran their own program doing their own groups and self-help and so on. Of course, the CSC was reluctant to recognize them because this was being run by the prisoners. It did not have an outside evaluation. Eventually they created enough modules in the program that those modules are now being used in sex offender treatment programs throughout the country, and they came from a prisoner-started group. I understand CSC is now taking over that group—or it is ending and a new one is starting—and it will have institutional people involved.

• 1045

**Mr. Rideout:** That gets frightening, does it not?

**Mr. Conroy:** So we are saying that if you want to use these tests and measures you have to provide the programs. You cannot detain a man when he comes up to two-thirds if you have not provided programs or opportunities for him to do something so he might not be detained. And if you are going to detain him, we think you have to provide the programs during that period of detention.

**Mr. Cole:** The terrible irony is that you can go in wanting treatment and, because the CSC people look at your release date rather than your parole eligibility date in determining when you get access to a treatment program, you can fall behind people coming in after you who are doing shorter sentences. It is very demoralizing for prisoners to see their names go down the treatment list. That is why you have to build it in by statute. That is the only way it is enforceable.

**Mr. Rideout:** I agree with you. I just wanted a little further elaboration as to where you were coming from on that. We tend to view a lot of these situations on the basis of the most heinous situations—the Clifford Olsons and all the rest of them—and we run our whole system, for public consumption anyway, on the basis of that.

Another thing I bumped into in a backhanded sort of way when dealing with Corrections Canada related to the information flow. A lot of cases we have seen—none related to this—have been pretty bad. I understand that the Parole Board functions on the basis of information supplied by the Correctional Service of Canada. I think this is an area that needs a lot of work.

Should we make it mandatory that information from the trial and everything else in the file be made available to the Parole Board, perhaps going so far as to consider information relating to sentencing, to the risk and all those areas that should be...?

[Traduction]

conditionnelles. Il n'y a pas de traitement. Les détenus se sont donc regroupés et, avec leur propre argent, ont engagé un psychologue de l'extérieur et ils ont mis sur pied leur propre programme, avec leur groupe, leur système d'entraide, etc. Naturellement, le SCC s'est montré un peu réticent parce que le programme était organisé par les prisonniers. Il ne faisait pas l'objet d'une évaluation extérieure. Ensuite, de nombreux modules ont été intégrés au programme et ces modules sont maintenant utilisés pour traiter les délinquants sexuels dans tout le pays; et ils proviennent d'un groupe lancé par les détenus. Je crois que le SCC a maintenant repris la charge de ce groupe—ou il se termine et est remplacé par un nouveau—et le personnel des institutions participera.

**M. Rideout:** C'est assez effrayant, n'est-ce pas?

**M. Conroy:** En somme, nous considérons que si l'on veut se servir de ces tests et de ces mesures, il faut fournir les programmes. On ne peut pas maintenir un homme en incarcération lorsqu'il arrive aux deux tiers de sa peine, si on ne lui a pas donné les programmes nécessaires ou les possibilités de faire quelque chose pour ne pas rester incarcéré. Et si on le garde, il faut lui assurer les programmes nécessaires pendant sa période de détention.

**M. Cole:** Il y a dans tout cela une ironie terrible, en ce sens qu'il est possible qu'un détenu veuille suivre un traitement mais, les responsables du SCC tenant compte de la date de libération et non de la date d'admissibilité à la libération conditionnelle pour déterminer l'accès à un programme de traitement, il peut passer après des détenus arrivés plus tard que lui mais purgeant des peines moins longues. C'est très démoralisant pour les prisonniers de voir leur nom descendre sur la liste de traitement. C'est pourquoi ce doit être garanti par la Loi. C'est la seule façon de l'appliquer.

**M. Rideout:** Je suis d'accord avec vous. Je voulais simplement quelques précisions pour savoir sur quoi vous vous fondez. Nous avons tendance à envisager ces situations en fonction des crimes les plus horribles—du style Clifford Olson et tous les autres de ce genre—et tout notre système, pour le public en tout cas, est établi en fonction de cela.

Je suis tombé sur autre chose un peu par hasard dans mes rapports avec le Service correctionnel, la question du flux de l'information. Dans beaucoup des cas que nous avons examinés—sans aucun rapport avec ceci—la situation était très mauvaise. Je crois que la Commission des libérations conditionnelles travaille avec les renseignements que lui fournit le Service correctionnel du Canada. C'est un domaine où il y a beaucoup à faire.

Devrait-on exiger que les renseignements concernant le procès et tous les autres éléments du dossier soient mis à la disposition de la Commission des libérations conditionnelles, en allant peut-être jusqu'à l'information concernant la détermination de la peine, l'évaluation du risque et tous ces domaines qui devraient...?



[Text]

**Mr. Conroy:** In an ideal world you could have the full transcript, but with some trials this would represent a phenomenal cost. I think it was Mr. Ingstrup who said it would not be of great value—some of the evidence anyway. However, if we are really concerned about protecting the public, the most thorough job and the most detailed information should be on file.

The position we are taking—and we will probably explain it in greater detail in our response to the green paper—is that at the end of a sentencing, before everybody leaves, a decision should be made in the presence of the court and counsels as to which exhibits should go on the prisoner's file. So it will not be a matter of the board saying they want the evidence of witness X or Y or the Crown's submissions, but not the defence's submissions. So you sort of have an agreement—it is there on the record—and that transcript, with the reasons for judgment and sentencing, will follow. At least that goes.

A problem we often run into occurs when the police report and perhaps a victim impact statement goes over. The victim impact statement says there were 50 transactions, but the court found there was only one. You get to the parole hearing and the Parole Board thinks there were 50 transactions. So you spend all this time explaining that he was not convicted of that. Which ones do you acknowledge and which ones do you dispute? The board is not set up to resolve that.

In his report the police officer says: and we suspect he also did this one and that one, but he was never charged with it. How do you deal with that at a hearing? Should we have a mini-trial? Surely this should have been done at the very beginning. If they had enough evidence they should have charged him; he should have gone through a trial and he should have been convicted. We should not have to deal with this at the back end.

Then you get the problem of confidential information. Perhaps there was an anonymous tip—you cannot challenge that at all—or perhaps someone provided information on a confidential basis, saying terrible things about the person, but the board feels they cannot disclose it because if they disclose it it might jeopardize that individual. But you have to balance the two processes, because it is very unfair then to try the person based on that information without giving him an opportunity to at least answer it; maybe it is false or maybe it is mistaken. David and I, in our time, certainly have run across instances where it was false.

• 1050

**Mr. Cole:** There is a precedent for this. At page 12 of our brief we refer to what happens in dangerous offender proceedings. In the Criminal Code, once somebody has been found to be a dangerous offender, the trial judge is expected to forward to the Parole Board the entire transcript—we are not sure that is necessary in all circumstances—psychiatric and psychological reports and any other things the trial judge considers relevant.

[Translation]

**M. Conroy:** Dans un monde idéal, il devrait être possible d'avoir le compte rendu complet, mais pour certains procès, le coût serait phénoménal. Je crois que c'est M. Ingstrup qui a dit que ce ne serait pas très utile—tout au moins pour une partie de la preuve. Cependant, si nous voulons véritablement protéger la public, les choses les plus détaillées et les renseignements les plus approfondis devraient se trouver dans le dossier.

Notre position est la suivante—et nous la présenterons d'une façon plus détaillée dans notre réponse au livre vert—une fois la peine déterminée, avant que tout le monde parte, il faudrait, en présence de la cour et des avocats, décider quelles sont les pièces à verser au dossier du détenu. Ce ne sera donc pas la Commission qui décidera de demander le témoignage du témoin X ou Y ou les soumissions de la Couronne, mais pas celles de la défense. On aurait donc une entente—c'est là, au procès-verbal—et le compte rendu, avec les motifs du jugement et la sentence, suivra. Au moins cela.

Nous avons souvent un problème lorsqu'il y a le rapport de police et peut-être aussi la déclaration de la victime sur les répercussions du crime. On dit dans celle-ci qu'il y a eu 50 transactions, mais la cour a estimé qu'il n'y en avait qu'une. Puis, à l'audience des libérations conditionnelles, la Commission des libérations va croire qu'il y a eu 50 transactions. Il faut alors expliquer que le détenu n'a pas été condamné pour cela. Que faut-il accepter et que faut-il contester? La Commission n'est pas censée résoudre cela.

Dans son rapport, l'agent de police dit: et nous soupçonnons qu'il a également fait ceci et cela, mais il n'en a jamais été accusé. Que faites-vous de cela à l'audience? Faudrait-il un mini-procès? Ceci aurait dû être fait au tout début. Si les preuves avaient été suffisantes, il aurait dû être accusé; il aurait dû subir un procès et avoir été condamné. Nous ne devrions pas nous occuper de cela à la fin.

Ensuite, se pose le problème des renseignements confidentiels. Il y a peut-être eu une dénonciation anonyme—c'est incontestable—ou il se peut que quelqu'un ait donné un renseignement sur une base confidentielle, en disant de terribles choses au sujet de l'accusé, mais la Commission estime qu'elle ne peut le divulguer car ce serait un risque pour la personne concernée. Mais il faut garder un équilibre entre les deux processus, car il est très injuste de juger quelqu'un en fonction de cette information sans lui donner au moins la possibilité de répondre; c'est peut-être faux ou c'est peut-être erroné. David et moi, à notre époque, nous avons certainement rencontré des cas où c'était faux.

**M. Cole:** À la page 12 de notre mémoire, nous parlons du cas des délinquants dangereux. Selon le Code criminel, une fois que quelqu'un est considéré comme un délinquant dangereux, le juge d'instance est censé faire parvenir à la Commission des libérations conditionnelles la totalité du compte rendu—nous ne sommes pas sûrs que ce soit nécessaire dans toutes les circonstances—les rapports psychiatriques et psychologiques et tous les autres éléments qui lui paraissent pertinents.



[Texte]

We are proposing for these difficult cases—and that is one of the reasons we put the five-year limitation in—that you have this post-sentencing decision by the judge as to what portions of the transcript will be ordered and what will be sent on to the Parole Board. There will be some cost, but we feel that in terms of protection of the public that cost is worth it.

**Mr. Rideout:** So it would be a judge's decision based on submission from defence counsel and Crown prosecutor. That is what would go.

**Mr. Cole:** There might be other materials that would go in. If, for example, a victim later wishes to maintain that there have been continued threats, that is entirely appropriate to be put in front of the Parole Board. So as long as it is not limiting it, we would see this as a very good first step.

**Mr. Conroy:** As long as the subsequent information is shared with the prisoner so he can respond to it, subject to certain exceptions that can occur, it is a fair process.

**Mr. Rideout:** I have one quick point. In your argument about counsel, I do not see how you are going to get around the idea that there is also going to be a counsel for the state or for the victims or something like that in that whole process. Perhaps it is necessary to ensure that the type of hearing still maintains that level, rather than trying to say we are just going to have counsel on one side.

**Mr. Conroy:** You could have a commission counsel, which is one option.

**Mr. Rideout:** Right.

**Mr. Conroy:** There are still some difficulties with that in certain circumstances. I was asked to be counsel at the Oakalla inquiry in British Columbia, and the reason for that was that all the prisoners were not willing to talk to commission counsels but they would talk to me. You can run into that type of problem. I could see a situation where, if there is a counsel there for the board, where counsel could bring out evidence or, if there is a credibility question, do the cross-examination for the board and—

**Mr. Rideout:** Your obligation, quite frankly, is to represent your client if you are there on—

**Mr. Conroy:** Yes, if we are there on behalf of the client.

**Mr. Rideout:** You present the case as best you can. That is why I think you are going to need that other type of counsel.

**Mr. Cole:** I would like to make a suggestion, sir. I note from your proceedings that you are intending to have at least Mr. Ingstrup and perhaps Mr. Gibson back. There have been a number of experiments, certainly in the province of Quebec and also just starting up now in Ontario, with the board having what are called hearing assistants. Now, it may be that those people could be trained, for example, to liaise with Crown counsel or that their obligation, in addition to ensuring that the hearing flows smoothly and that all the ducks are in a row, might be to look after that element of it. We have no problem with that.

**Mr. Rideout:** What we need then is a clear, statutory statement that it is not adversarial in the conduct of—

[Traduction]

Pour ces cas difficiles—et c'est l'une des raisons pour lesquelles nous avons cette limite de cinq ans—nous proposons que le juge décide après la sentence quelles sont les parties du compte rendu qui doivent être envoyées à la Commission des libérations conditionnelles. Cela représente un coût, mais nous estimons qu'il est justifié dans l'intérêt de la protection du public.

**M. Rideout:** Ce serait donc au juge de décider d'après les arguments présentés par l'avocat de la défense et le procureur de la Couronne. C'est ce qui serait envoyé.

**M. Cole:** D'autres documents pourraient être envoyés également. Si, par exemple, une victime désire plus tard maintenir qu'il y a eu des menaces répétées, cela peut parfaitement être présenté à la Commission des libérations conditionnelles. Dans la mesure où ce n'est pas limitatif, nous pensons que ce serait un premier pas très important.

**M. Conroy:** À condition que les renseignements fournis par la suite soient connus du détenu afin qu'il puisse y répondre, et en prévoyant certaines exceptions, c'est un système juste.

**M. Rideout:** Une petite remarque. Dans votre argumentation au sujet de l'avocat, je ne vois pas comment vous allez pouvoir contourner le fait qu'il y aura également un avocat pour l'État ou pour les victimes, ou quelque chose du genre, dans le cadre du processus d'ensemble. Il faut peut-être veiller à maintenir ce niveau dans ce type d'audience, au lieu de penser qu'il y aura simplement un avocat d'un seul côté.

**M. Conroy:** On pourrait avoir un avocat pour la commission; c'est une possibilité.

**M. Rideout:** C'est vrai.

**M. Conroy:** Cela présente encore quelques problèmes dans certaines circonstances. On m'a demandé d'être avocat dans l'affaire d'Oakalla, en Colombie-Britannique, parce que tous les prisonniers n'étaient pas d'accord pour parler aux avocats de la commission, mais acceptaient de me parler à moi. On peut rencontrer ce genre de problème. J'imagine un cas où, s'il y a un avocat pour la commission, celui-ci présenterait une preuve ou, s'il y a un problème de crédibilité, assurerait le contre-interrogatoire pour la commission et. . .

**M. Rideout:** Votre devoir est de représenter votre client si vous êtes là en tant que. . .

**M. Conroy:** Oui, si l'on est là pour représenter le client.

**M. Rideout:** Vous présentez l'affaire du mieux possible. C'est pourquoi vous aurez besoin de cet autre type d'avocat.

**M. Cole:** Je voudrais faire une suggestion, monsieur. Je vois que vous avez l'intention de faire revenir au moins M. Ingstrup, et peut-être M. Gibson. Il y a eu plusieurs expériences, certainement au Québec, et que l'on commence en Ontario, où la commission disposait de ce que l'on appelle des assistants d'audience. Ces personnes pourraient avoir une formation pour effectuer, par exemple, la liaison avec l'avocat de la Couronne ou devraient, en plus de veiller au bon déroulement de l'audience et à ce que chacun soit à sa place, se charger de cet élément-là. Nous n'avons aucune objection à cela.

**M. Rideout:** Il nous faut une déclaration statutaire, claire, pour que l'on ne prenne pas parti pendant. . .



[Text]

**Mr. Cole:** Yes. But we must not forget the 15-year—

**Mr. Rideout:** I read Doug Fee's book.

**Mr. Conroy:** I was going to say that we have a new definition.

**Mr. Atkinson:** You wrote a new book.

**Mr. Domm (Peterborough):** I appreciate having this opportunity and the witnesses taking time to be with us today.

• 1055

I read your brief a couple of times, and your preamble and introduction on page 2 have caused a lot of us, perhaps, to have serious concerns about our parole system. Not only are you expressing concern about it in some of your comments here today, but Victims of Violence are expressing the same concern. They want certain changes to be made and they want them made on a priority basis.

But they go one step further in their recommendations to this committee. They feel that:

...because of a 42% failure rate, when 135 offenders referred for a detention review, but released on regular mandatory supervision

—I am reading from your report and statistics—

**Mr. Cole:** Those are Mr. Gibson's statistics.

**Mr. Domm:** Yes, I am sorry, I will qualify that statement. They have been widely circulated as a result of being released to us at this committee and were presented here as Mr. Gibson's figures by yourself.

There were 66 readmissions, which is 49%, and 42% were with new indictable offences. Not to read them over again and take up undue time, that data would indicate to me, personally, that we are showing an abysmal failure rate in our process of conditional release. The success rate is very low. Victims of Violence want us to consider stopping conditional releases completely until we come up with a more apt-to-be-successful process.

I appreciate and agree with some of your recommendations, but we are working under a system that would appear to satisfy no one. It does not appear to satisfy the lawyers or the victims. So should we, as a committee, be considering stopping conditional releases, early paroles, and earned remissions? Or should we continue with high failure rates in many of the categories you refer to in your brief, not to repeat myself, as supplied to us by the National Parole Board, admitting their own problems with the system?

Would you agree that the situation is serious enough that we should perhaps consider recommending that we stop conditional releases in the interest of the protection of society from people who commit more serious indictable offences while out on conditional release?

[Translation]

**M. Cole:** Oui. Mais nous ne devons pas oublier les 15 ans. . .

**M. Rideout:** J'ai lu le livre de Doug Fee.

**M. Conroy:** J'allais dire que nous avons une nouvelle définition.

**M. Atkinson:** Vous avez écrit un nouveau livre.

**M. Domm (Peterborough):** Je suis heureux d'avoir cette occasion et je remercie les témoins d'avoir pris le temps de venir comparaître aujourd'hui.

J'ai lu votre mémoire à deux reprises, et votre préambule et votre introduction à la page 2 ont suscité chez beaucoup d'entre nous de nombreuses questions à propos du système de libération conditionnelle. Non seulement vous évoquez plusieurs problèmes à ce sujet dans vos commentaires aujourd'hui, mais la société Victimes de violence exprime les mêmes préoccupations. Elle demande que l'on apporte certains changements, et sur une base prioritaire.

Mais elle va plus loin dans les recommandations qu'elle présente à notre comité. Il est dit :

...à cause d'un taux d'échec de 42 p. 100, 135 contrevenants renvoyés pour un réexamen de leur détention, mais en liberté surveillée ordinaire,

...c'est votre rapport et vos chiffres. . .

**M. Cole:** Ce sont les statistiques de M. Gibson.

**M. Domm:** Oui, excusez-moi, je dois préciser. Ils ont été largement diffusés après avoir été donnés à ce comité, et vous les avez présentés ici comme étant les chiffres de M. Gibson.

Il y a eu 66 réincarcérations, soit 49 p. 100, dont 42 p. 100 pour de nouveaux actes criminels. Je ne veux pas les relire à nouveau et nous faire perdre trop de temps, mais, pour moi, ces données témoignent d'un taux d'échec affolant pour notre système de libération conditionnelle. Le taux de réussite est très faible. La société Victimes de violence veut que nous arrêtons tout à fait les libérations conditionnelles tant que nous n'aurons pas mis sur pied un système susceptible de mieux réussir.

Je comprends et j'accepte certaines de vos recommandations, mais le système que nous avons actuellement ne semble satisfaire personne. Il ne semble pas convenir aux avocats ou aux victimes. Notre comité devrait-il donc envisager de mettre un terme aux mises en liberté sous condition, aux libérations conditionnelles anticipées et aux réductions de peine méritées? Ou devrions-nous accepter les taux d'échec élevés dans les nombreuses catégories que vous mentionnez dans votre mémoire, et je ne me répéterai pas, et dont fait état la Commission nationale des libérations conditionnelles, en admettant les problèmes posés par le système?

Êtes-vous d'accord pour dire que la situation est suffisamment grave pour que nous envisagions peut-être de recommander la suppression des libérations conditionnelles afin de protéger la société des délinquants susceptibles de commettre des infractions particulièrement graves pendant leur libération conditionnelle?



[Texte]

**Mr. Cole:** Mr. Domm, the suggestion is very tempting, but I do not want to see someone who was in the hole at Millhaven Penitentiary yesterday sitting beside me on the bus the following day with no opportunity for surveillance, control, or assistance. That is what it comes down to.

It is very nice and very easy to dump all over the parole system, but we have had parole of one form or another in this country for 90 years. Everything you have said—and I have heard you outside this room—and that others have said has been debated and discussed in this country for those 90 years, and every time the pendulum swings one way we come back towards the concept of conditional release because we cannot seem to find a better way.

One of the reasons we cannot seem to find one, regrettably, is because we cannot really expect the justice and correctional systems to cure people. The harm has already been done long before these people ever reach jail in the first place, such as the infant malnutrition, the sexual abuse, or the brutality that accompanies their lives. For so many of the people, particularly those in this very high-risk group we are talking about today, the penitentiary is merely a continuation of other institutions they have been in for the rest of their lives, such as foster homes, juvenile detention centres, young offender facilities, provincial institutions, and federal institutions.

• 1100

Bluntly put, the Correctional Services people and the National Parole Board are very often not dealing with particularly good human material in the first place. When you have a high failure rate, the question is: if you took away conditional release, would you not have just as high, if not a higher, failure rate? That is what frightens me. But I have no magical panacea, because I do not think there is one.

**Mr. Domm:** I agree with what you are saying. I agree that at a certain period of a sentence there needs to be some supervisory care given to the person out on release. But why do we always have to take a judge's sentence and start carving it up into a much shorter period, putting a high-risk person out under supervision? Why could we not consider, as a committee, the possibility of judges' giving sentences to be served in their entirety? Then after the sentence we could consider giving them the opportunity to go out under a conditional release.

**Mr. Cole:** That is fine. That is a model you can adopt, but let us be very clear about what that model implicates. If you want to get judges involved in that stage, if you want to abolish conditional release as we know it today, that is fine. But then you are going to have to train judges. You are going to have to train judges to understand what goes on in prisons. You are going to have to train judges to understand what conditional release alternatives exist. You can do all of that. That is done in certain American jurisdictions. It is done in certain European jurisdictions. But the same problem remains: the problem of bridging the gap between close confinement and conditional release. That is why I use the description of the man from Millhaven sitting beside me on the bus the following day.

[Traduction]

**M. Cole:** La suggestion est très tentante, monsieur Domm, mais je ne veux pas avoir à côté de moi dans l'autobus le lendemain quelqu'un qui était hier au trou au pénitencier de Millhaven, sans possibilité de surveillance, de contrôle ou d'aide. La situation se résume à cela.

C'est très beau et très simple de supprimer le système de libération conditionnelle, mais il existe sous une forme ou une autre depuis 90 ans dans notre pays. Tout ce que vous avez dit—et je vous ai entendu en dehors de cette salle—et ce qu'ont dit les autres a fait l'objet de débats et de discussions pendant ces 90 ans, et chaque fois que le pendule repart dans l'autre sens, nous revenons à la notion de libération conditionnelle, car nous ne parvenons pas à trouver mieux, semble-t-il.

Cela est peut-être malheureusement dû au fait que l'on ne peut pas demander au système judiciaire et correctionnel de guérir les gens. Le mal est déjà fait bien avant que ces personnes mettent le pied en prison pour la première fois: malnutrition infantile, violence sexuelle, ou brutalité dans la vie en général. Pour un grand nombre de ces personnes, particulièrement celles qui font partie du groupe à haut risque dont nous parlons aujourd'hui, le pénitencier n'est que le prolongement des autres institutions où elles ont passé toute leur vie, foyers nourriciers, centres de détention pour jeunes, institutions pour jeunes délinquants, pénitenciers provinciaux et fédéraux.

Parlons franc: les membres du Service correctionnel et de la Commission nationale des libérations conditionnelles ne traitent pas avec la crème de l'humanité pour commencer. Lorsque le taux d'échec est élevé, il faut se demander s'il ne serait pas aussi élevé, sinon plus, si l'on supprimait la libération conditionnelle. C'est cela qui me fait peur. Mais je n'ai pas de panacée magique, car je ne crois pas qu'il en existe une.

**M. Domm:** Je suis d'accord avec ce que vous venez de dire. J'admets qu'à un certain moment de la peine, il faut une certaine surveillance pour la personne en libération conditionnelle. Mais pourquoi doit-on toujours raccourcir considérablement la peine infligée par le juge, et laisser sortir sous surveillance une personne à haut risque? Le comité ne pourrait-il pas envisager la possibilité de juges infligeant des sentences à purger entièrement? Ensuite, après, les détenus pourraient être mis en liberté conditionnelle.

**M. Cole:** C'est très bien. C'est un modèle que l'on peut adopter, mais il faut que les conséquences soient bien claires. Si vous voulez que les juges interviennent à ce stade-là, si vous voulez abolir la libération conditionnelle telle que nous la connaissons aujourd'hui, très bien. Mais alors, il va falloir former les juges. Il faudra leur donner une formation pour qu'ils comprennent ce qui se passe dans les prisons et quelles sont les formules de rechange à la libération conditionnelle. On peut le faire. C'est fait dans certains États américains et dans certains pays européens. Mais le problème reste le même: comment combler l'écart entre l'incarcération stricte et la libération conditionnelle. C'est pourquoi je prends l'exemple du gars de Millhaven assis à côté de moi dans l'autobus le lendemain.



[Text]

**Mr. Domm:** I am not arguing with you. I am saying that we need more time with inmates to do things like six-month reviews of their ability to cope in society, studies of the mental stress on the inmates. I think we need more time. What is upsetting the Canadian people today is that we are prepared to gamble with these inmates. We put them back in society at six months for violent crimes, sexual offences, time after time, some of them with many returns to jail.

I was just asking you as lawyers why we cannot develop a system in Canada whereby when we give a sentence out, we understand, as legislators, what it means in terms of time in prison. Then after the sentence has been served, we consider the feasibility of returning that person to society under supervision. During his time in prison the inmate could receive more assistance.

This is going to cost a lot of money, but no one will ever convince me that it is not costing the taxpayers a lot of money now from the victims' standpoint. They must try to cope with these questionable persons back in society at a very early date in relation to the time they were originally sentenced for the crime committed. I am pleased with your report. I understand what you are saying. I totally support you in the necessity to adjust these people to living in society. We have that responsibility as legislators while they are in prison. We need more money for prisons, not less. We need more money for bringing them back into society, not less. I do not care whether it costs \$150,000 a year to keep a violent offender in prison.

The sad thing about our conditional release, which we all agree on, is that they are coming back in at a very high percentage rate, committing more violent crimes than they were in there for in the first place.

• 1105

**Mr. Conroy:** Yes, but let us be clear. The Sentencing Commission reviewed every royal commission you have had on imprisonment over the last 150 years and concluded that it makes people worse, not better.

**Mr. Domm:** That is right. I am not arguing with it.

**Mr. Conroy:** The evidence in the green paper supports that—the longer the time in prison, the greater the chance that they will re-offend. We have a system now in which Parliament has said—

**Mr. Domm:** It is not working.

**Mr. Conroy:** —you will serve minimum one-third. That is the denunciatory period. Thereafter, if you are a good risk, we will grant you a parole. In my understanding the statistics on those cases up to mandatory supervision are very good. People do very well. More people do well on parole than do not. It is when you get into the high risk—

[Translation]

**M. Domm:** Je n'en disconviens pas. Je dis que nous devrions passer plus de temps avec les détenus pour voir, après six mois, comment ils se comportent dans la société, pour étudier le stress mental qu'ils subissent. Je crois qu'il nous faut plus de temps. Ce qui déplaît actuellement au public canadien, c'est que nous prenons des risques avec ces détenus. Nous les remettons dans la société après six mois, alors qu'ils ont été condamnés pour des crimes violents, des délits sexuels, à plusieurs reprises, et que dans certains cas, ils ont fait plusieurs fois de la prison.

Je voulais que vous me disiez, en tant qu'avocats, s'il ne serait pas possible de mettre sur pied un système dans lequel la sentence aurait un sens bien clair sur le plan de l'incarcération. Ensuite, une fois la peine purgée, on envisage de réintégrer le détenu dans la société sous surveillance. En outre, pendant son séjour en prison, le détenu pourrait recevoir davantage d'aide.

Cela va coûter très cher, mais on ne réussira jamais à me convaincre que ce n'est pas déjà maintenant très cher pour les contribuables du point de vue des victimes. Celles-ci doivent arriver à accepter que ces personnes se trouvent de nouveau dans la société, très tôt après le moment de leur première condamnation pour le crime commis. J'aime votre rapport. Je comprends ce que vous voulez dire. Je trouve, comme vous, qu'il est nécessaire de permettre à ces personnes de s'adapter à la vie en société. C'est une responsabilité qui nous incombe en tant que législateurs, pendant qu'elles se trouvent en prison. Il nous faut plus d'argent pour les prisons, pas moins. Nous avons besoin de plus de fonds pour les réintégrer dans la société, pas de moins. Que m'importe s'il en coûte 150,000\$ par an pour maintenir un délinquant violent en prison.

Ce qui est triste dans notre système de libération conditionnelle, et nous sommes tous d'accord à ce sujet, c'est que le taux de réincarcération est extrêmement élevé, les délits commis par la suite étant plus violents que la première fois.

**M. Conroy:** Oui, mais soyons clairs. La Commission de détermination de la peine a étudié les travaux de toutes les commissions royales sur l'incarcération des 150 dernières années et en a conclu que la prison, loin d'améliorer les gens, les rendait pires.

**M. Domm:** C'est juste. Je ne le nie pas.

**M. Conroy:** Les données du Livre vert confirment cela: plus la période d'incarcération est longue, plus les chances de récidive sont grandes. Dans le système actuel, le Parlement a décidé. . .

**M. Domm:** Cela ne marche pas.

**M. Conroy:** . . .qu'il fallait purger au minimum un tiers de la peine. C'est la période d'exemplarité. Ensuite, si les chances sont bonnes, le détenu obtient la libération conditionnelle. Autant que je sache, les statistiques sur ces cas-là, jusqu'à la surveillance obligatoire, sont très bonnes. Les résultats sont excellents. C'est vrai pour la plupart des personnes en liberté conditionnelle. C'est là que l'on arrive au haut risque. . .



[Texte]

**Mr. Domm:** That is not true. Your brief does not indicate that.

**Mr. Conroy:** We are talking about mandatory supervision in the last third. If you want the statistics on parole—

**Mr. Domm:** There were 81 released.

**Mr. Conroy:** —they are very good.

**Mr. Domm:** On one chance mandatory supervision, 81 releases, 33 readmissions, 41%.

**Mr. Conroy:** There is a difference, Mr. Domm, with respect. When a person gets to one-third of his sentence he is eligible for parole. The board decides whether or not to grant a parole. When he gets to two-thirds the board is not involved.

**Mr. Domm:** That is my question. He should be in longer for more care, more attention, more training, more psychological care. Should he be in longer? Are we too lenient in that sense?

**Mr. Conroy:** No, we are not—

**Mr. Domm:** Why are we having such a high failure rate?

**Mr. Conroy:** I recommend to you the Sentencing Commission report, which is original research done on how the public has a distorted view of what goes on.

**Mr. Domm:** Are these figures right or wrong within your brief?

**Mr. Conroy:** These are dealing with the last third, not all the rest of them.

**Mr. Domm:** They are dealing with statistics using data valid September 30, 1989. The chairman tabled them here. You have tabled them again. They are an abysmal failure.

**Mr. Cole:** But not in relation, sir, to parole. This is mandatory supervision, which is very different.

**Mr. Domm:** That is where it starts with the public. If you want to hear the public's concerns on this matter, you will start with these people, in many cases violent offenders, coming up for mandatory supervision or release to half-way houses.

**Mr. Conroy:** The public gets its view of the criminal justice system from reading and seeing in the media the unusual and the exceptional and not the routine and the mundane. It is not of interest to the public that somebody does well on parole. It is only of interest if they screw up. It is not of interest that somebody gets a lenient—

**Mr. Domm:** That is not abnormal, though.

**Mr. Conroy:** Of course it is not abnormal. It is perfectly understandable, but the result of it is that the public has a distorted view of what is really going on. Unfortunately the public then lobbies you as politicians to change the system based on a distorted view. You perpetuate it by tinkering with the system and doing things that perpetuate the distorted view. You have to look at the real facts, and the Sentencing Commission has done a very good job of pointing that out.

[Traduction]

**M. Domm:** Ce n'est pas vrai. Ce n'est pas ce que vous dites dans votre mémoire.

**M. Conroy:** Nous parlons de la surveillance obligatoire au cours du dernier tiers. Si vous voulez des statistiques sur la libération conditionnelle. . .

**M. Domm:** Il y a eu 81 libérations.

**M. Conroy:** . . .elles sont très bonnes.

**M. Domm:** Pour les 81 libérations en vertu d'une liberté surveillée *one chance*, il y a eu 33 réintégrations, 41 p. 100.

**M. Conroy:** Il y a une différence, monsieur Domm. Arrivé au tiers de la peine, le détenu est admissible à la libération conditionnelle. La commission décide de la lui accorder ou pas. Lorsque l'on arrive aux deux tiers de la peine, la commission n'intervient pas.

**M. Domm:** C'est là ma question. Le détenu devrait rester plus longtemps, pour recevoir plus de soins, plus d'attention, plus de formation, plus d'aide psychologique. Devrait-il rester plus longtemps? Sommes-nous trop indulgents dans ce sens?

**M. Conroy:** Non, nous ne sommes pas. . .

**M. Domm:** Pourquoi le taux d'échec est-il si élevé?

**M. Conroy:** Je vous recommande le rapport de la Commission de détermination de la peine, qui est le fruit de recherches originales sur la perception déformée qu'a le public de la situation.

**M. Domm:** Les chiffres de votre mémoire sont-ils justes ou faux?

**M. Conroy:** Ils portent sur le dernier tiers, par sur le reste.

**M. Domm:** Ce sont des statistiques basées sur des données valables au 30 septembre 1989. Le président les a déposées. Vous les avez déposées à nouveau. Le nombre d'échecs est affolant.

**M. Cole:** Mais pas en ce qui concerne la libération conditionnelle. Il s'agit de la surveillance obligatoire, ce qui est très différent.

**M. Domm:** C'est là que commence le problème pour le public. Si vous voulez entendre les préoccupations du public à ce sujet, vous verrez qu'elles portent sur ces détenus, souvent des délinquants violents, qui sont mis en liberté sous surveillance obligatoire ou placés dans des maisons de transition.

**M. Conroy:** Le public se fait une idée du système judiciaire pénal en lisant ou en voyant dans les médias les cas inhabituels et exceptionnels et en ignorant tout des cas ordinaires. Ce n'est pas intéressant pour le public de savoir que quelqu'un se comporte bien en libération conditionnelle. Ce n'est intéressant que si quelque chose va mal. Ce n'est pas intéressant non plus de savoir que quelqu'un a. . .

**M. Domm:** Cependant, ce n'est pas anormal.

**M. Conroy:** Naturellement, ce n'est pas anormal. C'est tout à fait compréhensible, mais de ce fait, le public a une perception tout à fait déformée de la réalité. Malheureusement, le public fait ensuite du lobbying pour vous demander, à vous, politiciens, de changer le système, en se basant sur une perception fausse. Vous perpétuez la situation en modifiant légèrement le système et en prenant des mesures qui perpétuent la déformation. Il faut regarder la réalité, et c'est ce qu'a très bien réussi à faire la Commission de détermination de la peine.



[Text]

**Mr. Domm:** So are these figures correct?

**Mr. Conroy:** These figures deal with the last third and are dealing with what happened in the context of this legislation only, not what has happened otherwise.

**The Chairman:** This hour and a half meeting has been going for two hours and ten minutes and now Mr. Lee has—

**Mr. Cole:** We could go on for several hours.

**The Chairman:** I realize that. We would be very happy to, and it is a very interesting discussion, but now Mr. Lee has a point of order.

**Mr. Lee:** Mr. Chairman, not to signal any disrespect for the topic or Mr. Domm's line of questioning or the witnesses' responses, but there was an item before this committee I wanted to address procedurally today. There is another committee meeting. I know Mr. Fee has to leave, and perhaps Mr. Domm. It has to do with our request for the Weir report from the Solicitor General. Could I have the members' permission to pursue that for about a minute? I wanted to ask the chairman if there was a response from the Solicitor General to our request for a copy, unexpurgated.

**The Chairman:** We have received a letter from someone in the Solicitor General's office indicating that they have received our request and that it has been brought to the attention of the Solicitor General. They expect a reply at an early date.

**Mr. Lee:** Has there been any other reply or communication from the Solicitor General as to when we might expect to receive a reply?

**The Chairman:** No, there has not.

**Mr. Fee:** I talked to him informally yesterday, and he expected to get back to us within a week.

• 1110

**Mr. Lee:** I have spoken to a number of colleagues around the committee. Could I signal my intention to deal with the issue if we do not have a favourable response by Wednesday, November 28? That is a week from yesterday.

**The Chairman:** You then would be giving notice of motion—

**Mr. Lee:** Mr. Chairman, I have previously given a notice of motion—

**The Chairman:** —to move at the meeting on Thursday, November 29—

**Mr. Lee:** —if we have not had a favourable reply from the Solicitor General by Wednesday, November 28.

**The Chairman:** I think everyone agrees with that. We will accept the notice of motion.

**Mr. Lee:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** I want to thank the witnesses very much. This has been an extremely interesting discussion. It is not the first time we have gone through this.

[Translation]

**M. Domm:** Donc, ces chiffres sont exacts?

**M. Conroy:** Ces chiffres concernent le dernier tiers de la peine et portent sur ce qui s'est passé dans le contexte de cette loi uniquement, pas autrement.

**Le président:** Cette réunion d'une heure et demie dure depuis deux heures 10 minutes maintenant, et M. Lee a . .

**M. Cole:** Nous pourrions continuer pendant plusieurs heures.

**Le président:** Je m'en aperçois. Nous serions très heureux de le faire, et cette discussion est très intéressante, mais M. Lee a un rappel au Règlement.

**M. Lee:** Monsieur le président, ne croyez pas que je ne respecte pas le sujet ou les question de M. Domm, ou les réponses des témoins, mais je voudrais soulever une question de procédure. Il y a une autre réunion de comité. Je sais que M. Fee doit partir, et peut-être également M. Domm. Il s'agit de la demande que nous avons faite au solliciteur général pour obtenir le rapport Weir. Les membres me permettent-ils de parler de cette question pendant une minute environ? Je voulais demander au président si nous avons reçu une réponse du solliciteur général à notre demande d'un exemplaire non expurgé.

**Le président:** Nous avons reçu une lettre d'une personne du bureau du solliciteur général accusant réception de notre demande et disant qu'elle avait été portée à l'attention du solliciteur général. La réponse ne devrait pas tarder.

**M. Lee:** Avons-nous reçu autre chose du solliciteur général indiquant à quel moment la réponse devrait nous parvenir?

**Le président:** Non.

**M. Fee:** Je lui ai parlé officieusement hier, et il pense pouvoir nous répondre d'ici une semaine.

**M. Lee:** J'ai parlé à plusieurs des membres du comité. Puis-je vous avertir de mon intention d'aborder la question si nous n'avons pas reçu de réponse favorable le mercredi 28 novembre? C'est-à-dire dans une semaine moins un jour.

**Le président:** Vous nous donnerez alors un avis de motion. . .

**M. Lee:** Monsieur le président, j'ai déjà donné un avis de motion. . .

**Le président:** . . .pour présenter une motion à la réunion du jeudi 29 novembre. . .

**M. Lee:** . . si nous n'avons pas reçu de réponse favorable du solliciteur général d'ici le mercredi 28 novembre.

**Le président:** Je crois que tout le monde est d'accord sur ce point. Nous acceptons l'avis de motion.

**M. Lee:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Je voudrais remercier les témoins. Cette discussion a été très intéressante. Ce n'est pas la première fois que nous abordons ce sujet.



*[Texte]*

We are very pleased with the report. It will be of great assistance to us in formulating what we hope will be something beneficial for all of us. Thank you very much.

The meeting is adjourned.

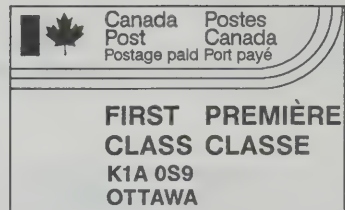
*[Traduction]*

Nous sommes très satisfaits du rapport. Il nous aidera beaucoup à préparer un ensemble de propositions qui seront, je l'espère, bénéfiques pour tous. Merci beaucoup.

La séance est levée.

---





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

#### WITNESSES

*From the Canadian Bar Association (Committee on Imprisonment and Release):*

John Conroy, Barrister and Solicitor, Chairman;

David Cole, Barrister and Solicitor, Member and member of the Criminal Lawyers Association of Ontario;

Terence A. Wade, Senior Director, Legal and Governmental Affairs.

#### TÉMOINS

*De l'Association du Barreau canadien (Comité sur l'emprisonnement et la libération):*

John Conroy, avocat, président;

David Cole, avocat, membre de l'Association des avocats criminalistes de l'Ontario;

Terence A. Wade, directeur principal, Affaires légales et gouvernementales.



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 54

Tuesday, November 27, 1990

Chairman: Robert Horner

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 54

Le mardi 27 novembre 1990

Président: Robert Horner

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on*      *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la*

## Justice and the Solicitor General

## Justice et du Solliciteur général

RESPECTING:

Order of Reference of Wednesday, June 13, 1990:  
(Evaluation of the Detention Provisions)

Pursuant to subsection 14(1) of *An Act to amend the Parole Act and the Penitentiary Act* (R.S.C., 1985, 2nd Supp., chapter 34) a comprehensive review of the provisions and operation of sections 21.2 to 21.6 of the *Parole Act* and the schedule thereto and subsections 25(5) to (7) and section 26.(1) of the *Penitentiary Act*

CONCERNANT:

Ordre de renvoi du mercredi 13 juin 1990: (Dispositions relatives au maintien en incarcération)

Conformément au paragraphe 14(1) de la *Loi modifiant la Loi sur la libération conditionnelle* et la *Loi sur les pénitenciers* (L.R.C., 1985, 2<sup>e</sup> supp., chapitre 34) un examen complet des dispositions et de l'application des articles 21.2 à 21.6 et de l'annexe de la *Loi sur la libération conditionnelle*, ainsi que des paragraphes 25(5) à (7) et de l'article 26.1 de la *Loi sur les pénitenciers*

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Second Session of the Thirty-fourth Parliament,  
1989-90

Deuxième session de la trente-quatrième législature,  
1989-1990



STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND  
THE SOLICITOR GENERAL

*Chairman:* Robert Horner

*Vice-Chairman:* Wilton Littlechild  
(Solicitor General)

Members

Ken Atkinson  
Gabrielle Bertrand  
John Brewin  
Bill Domm  
Douglas Fee  
François Gérin  
Carole Jacques  
Robert Kaplan  
Derek Lee  
John Nunziata  
George Rideout  
Svend Robinson—(14)

(Quorum 8)

Richard Dupuis

*Clerk of the Committee*

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET  
DU SOLICITEUR GÉNÉRAL

*Président:* Robert Horner

*Vice-président:* Wilton Littlechild  
(Solliciteur général)

Membres

Ken Atkinson  
Gabrielle Bertrand  
John Brewin  
Bill Domm  
Douglas Fee  
François Gérin  
Carole Jacques  
Robert Kaplan  
Derek Lee  
John Nunziata  
George Rideout  
Svend Robinson—(14)

(Quorum 8)

*Le greffier du Comité*

Richard Dupuis



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 27, 1990  
(62)

[Text]

The Standing Committee on Justice and the Solicitor General met at 9:05 o'clock a.m. this day, in Room 308 West Block, the Chairman, Robert Horner, presiding.

*Members of the Committee present:* Gabrielle Bertrand, Bill Domm, Doug Fee, Bob Horner, Carole Jacques, Derek Lee, John Nunziata and George Rideout.

*Acting Member present:* Derek Blackburn for John Brewin.

*Senator present:* Honourable Senator Earl Hastings.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Philip Rosen, Senior Analyst; Patricia Begin, Research Officer.

*Witnesses: From St. Leonard's Society of Canada:* Patrick Walsh, President; Daryll Rowe, Executive Director; Edmison House. *From the Salvation Army (Correctional and Justice Services Department):* Mr. Stewart King, Director; Captain Ken Wagar, Executive Director, Montreal; Major C. David Howell, National Representative - Ottawa.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 13, 1990: (Evaluation of the Detention Provisions). (See *Minutes of Proceedings and Evidence of Thursday, October 25, 1990, Issue No. 48*).

Patrick Walsh from the St. Leonard's Society of Canada and Major C. David Howell from the Salvation Army each made an opening statement and with the other witnesses answered questions.

At 11:00 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Richard Dupuis

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 27 NOVEMBRE 1990  
(62)

[Traduction]

Le Comité permanent de la justice et du solliciteur général se réunit aujourd'hui à 9 h 05, dans la salle 308 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Robert Horner (*président*).

*Membres du Comité présents:* Gabrielle Bertrand, Bill Domm, Doug Fee, Bob Horner, Carole Jacques, Derek Lee, John Nunziata, George Rideout.

*Membre suppléant présent:* Derek Blackburn remplace John Brewin.

*Sénateur présent:* l'hon. sénateur Earl Hastings.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Phillip Rosen, analyste principal; Patricia Begin, attachée de recherche.

*Témoins: De la Société St-Léonard du Canada:* Patrick Walsh, président; Daryll Rowe, directeur exécutif, Maison Edmison. *De l'Armée du salut (Section Justice et services correctionnels):* Stewart King, directeur; Cap. Ken Wagar, directeur exécutif, Montréal; Maj. C. David Howell, représentant national, Ottawa.

Le Comité reprend les travaux prévus à son ordre de renvoi du mercredi 13 juin 1990 (examen des dispositions relatives à la détention) (*voir les Procès-verbaux et témoignages du jeudi 25 octobre 1990, fascicule n° 48*).

Patrick Walsh, de la Société St-Léonard, et le Maj. C. David Howell, de l'Armée du salut, font chacun exposé puis, avec les autres témoins, répondent aux questions.

À 11 h, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

Richard Dupuis



[Text]

## EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Tuesday, November 27, 1990

• 0905

**The Chairman:** Order.

We are only five minutes late and I see a quorum. I call the meeting to order. The order of reference is evaluation of the Detention Provisions of Bill C-67 (1986).

We are very pleased to have with us two groups. From the St. Leonard's Society of Canada we have Patrick Walsh, Edwin Gurney and Daryll Rowe. From the Correctional and Justice Services Department, of the Salvation Army we have Stewart King, Captain Ken Wagar and Major C. David Howell.

We would like to have each one of you give a short statement and then we will proceed with questioning. We think we can gain a lot from your experience. We would now like to proceed with the St. Leonard's Society of Canada.

**Mr. Patrick Walsh (President, St. Leonard's Society of Canada):** Good morning, Mr. Chairman. Before I read my statement, I should maybe orient you slightly towards the St. Leonard's Society.

The St. Leonard's Society of Canada is made up of 16 independent, non-profit, affiliate organizations. Each affiliate is incorporated and governed by a volunteer board of directors.

The national board, of which I am president, consists of one member from each of the affiliate boards plus four members at large. Each of our affiliates may have one or more separate residences or facilities providing housing and rehabilitation treatment programs to diverse populations. I have copies of our 1989-90 annual report for you, which will give you some idea of just what we do within our organization. In the federal context, you are probably the major provider of non-institutional residential beds for Corrections Canada.

As representatives of the St. Leonard's Society of Canada, we are pleased to have this opportunity to provide you with some of our views as you review provisions and operations of the detention legislation, Bill C-67 of 1986. Lack of time has once again made it almost impossible for a thorough written response. However, we are confident that our discussions and subsequent response to the "Directions for Reform" document will be meaningful and valuable to all concerned.

The implementation of the 1986 Bill C-67 is seen as an attempt to assure the public that public protection is of primary consideration in the confinement of certain classes of inmates. This is best revealed within the wording of the most significant of the qualifying considerations: will the individual commit an offence causing serious harm or death prior to WED or warrant expiration date?

[Translation]

## TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le mardi 27 novembre 1990

**Le président:** La séance est ouverte.

Nous n'avons que cinq minutes de retard et il y a quorum. La séance est ouverte. Nous sommes chargés d'évaluer les dispositions relatives à l'incarcération contenues dans le projet de loi C-67 de 1986.

Nous sommes très heureux d'avoir deux groupes avec nous aujourd'hui. Nous accueillons Patrick Wals, Edwin Gurney et Daryll Rowe, de la Société Saint-Léonard du Canada. Nous accueillerons aussi Stewart King, le capitaine Ken Wagar et le major C. David Howell, des Services correctionnels et judiciaires de l'Armée du Salut.

Nous voudrions que chaque groupe fasse une brève déclaration, après quoi nous passerons aux questions. Nous pensons pouvoir en apprendre beaucoup grâce à votre expérience. Nous commencerons donc par la Société Saint-Léonard du Canada.

**M. Patrick Walsh (président, Société Saint-Léonard du Canada):** Bonjour, monsieur le président. Avant de lire ma déclaration, je voudrais vous dire quelques mots au sujet de la Société Saint-Léonard.

La Société Saint-Léonard du Canada regroupe 16 organismes affiliés indépendants et sans but lucratif. Chaque organisme est constitué en société et géré par un conseil d'administration bénévole.

Le conseil national, dont je suis le président, compte un membre de chaque conseil affilié, plus quatre autres membres. Chacun des organismes affiliés peut avoir une ou plusieurs résidences ou installations qui fournit des programmes d'hébergement de traitement et de réinsertion à diverses catégories de personnes. J'ai quelques exemplaires de notre rapport annuel pour 1989-1990, qui vous donnera une idée de ce que nous faisons exactement. Au niveau fédéral, nous sommes probablement le principal organisme à assurer l'hébergement hors des institutions pour le Service correctionnel du Canada.

À titre de représentants de la Société St-Léonard du Canada, nous sommes heureux d'avoir l'occasion d'exprimer certaines de nos opinions dans le cadre de votre examen des dispositions, du projet de loi C-67 de 1986 sur la détention et de leur application. Comme nous n'avons pas eu beaucoup de temps, cela a été presque impossible de vous fournir une réponse écrite détaillée. Cependant, nous sommes convaincus que notre examen du document relatif à la réforme et les conclusions auxquelles nous sommes arrivés seront utiles à tous les intéressés.

La mise en oeuvre du projet de loi C-67 de 1986 est considérée comme une tentative faite en vue de garantir au public que c'est avant tout pour le protéger que l'on maintient certaines catégories de détenus en incarcération. Le plus important des critères pris en considération lors de l'examen des cas est extrêmement révélateur à cet égard: le détenu commettra-t-il un délit causant des blessures graves ou la mort avant la date d'expiration du mandat?



*[Texte]*

There is an implication that our federal government is not concerned with behaviour after the warrant expiry date and therefore detention does not reduce the ultimate risk to society; it merely delays and potentially increases the level of risk.

It seems to us that this legislation denies individuals the benefit of a structured release through a CCC, a community corrections centre, or a CRF, a community resources facility. It has potential to create tension and animosity between inmates, case management staff, the National Parole Board, and also further embitters the inmate.

Under this legislation special-needs clients—native offenders, drug abusers, sex offenders and the mentally ill—are particularly endangered or damaged. These individuals are often being detained not because of the specific problems they present but rather because of the lack of available resources for specialized programs within the institution and in the community.

It is our view that care should be taken so that the conditional release remains an offender-based program rather than an offence-based program.

Although we understand the reasons for the legislation and the need for appropriate detention, we feel there are some problem areas in this bill, and those we have tried to address.

We also feel that as one of the largest after-care community resource facility agencies, we play a vital role in the reintegration process and therefore want to ensure that this important and valuable process is not jeopardized but rather enhanced. We therefore recommend the development and implementation of more specific specialized treatment programs within institutional and community settings.

• 0910

We would also encourage a greater thrust on public education to increase public understanding of the conditional release process. And we would also recommend increased utilization of mandatory supervision with a residency requirement in the community.

In conclusion, we would like once again to express our appreciation for this opportunity to share our views which have been directed to the specific mandate of this committee; and, as alluded to earlier, we will be taking the opportunity to respond more fully to the government's proposed directions for reform at the earliest possible date.

**Major C. David Howell (National Representative, Ottawa, Salvation Army Correctional and Justice Services Department):** Mr. Chairman, members of the committee, it is appreciation that we have in being present this morning to share this experience with you and to present the views of the Salvation Army as we exchange dialogue on this important subject.

The history of the Salvation Army in the field of criminal justice goes back to 1883. So you can see we have a long history of involvement as far as every aspect of the criminal justice system is concerned. In fact, just one month ago the

*[Traduction]*

Cela laisse entendre que notre gouvernement fédéral ne se préoccupe pas du comportement du détenu après la date d'expiration du mandat et que l'incarcération ne réduit pas les risques ultimes pour la société et ne fait que retarder et peut-être même augmenter le niveau des risques.

Il nous semble que la mesure législative à l'étude empêche les détenus de profiter d'une libération structurée dans le cadre d'un centre correctionnel communautaire ou d'un centre de ressources communautaires. Elle risque de créer des tensions et de l'animosité entre les détenus, les agents de gestion des cas et la Commission nationale des libérations conditionnelles et d'aggraver davantage le détenu.

Les personnes qui ont des besoins spéciaux, notamment les autochtones, les toxicomanes, les délinquants sexuels et les malades mentaux, sont tout particulièrement menacés et touchés par cette mesure. Les personnes qui entrent dans ces catégories sont souvent détenus non pas à cause des problèmes précis qu'ils présentent, mais parce qu'on ne possède pas les ressources nécessaires pour mettre sur pied des programmes spécialisés dans l'institution et dans la communauté.

Selon nous, il faut s'assurer que le programme de libération conditionnelle continue d'être un programme axé sur les délinquants plutôt que sur l'infraction.

Même si nous comprenons les raisons d'être du projet de loi et la nécessité d'une incarcération appropriée, nous jugeons qu'il y a des dispositions qui laissent à désirer dans le projet de loi et nous avons essayé de résoudre ces problèmes.

Nous jugeons aussi que, comme nous sommes l'un des plus importants organismes de ressources communautaires qui prennent soin des détenus après leur libération, nous jouons un rôle essentiel dans le processus de réintégration et nous voulons donc garantir que ce processus important et valable ne se trouve pas menacé, mais plutôt amélioré. Nous recommandons donc la mise sur pied de programmes de traitement spécialisé plus précis dans les institutions et la communauté.

Nous voudrions aussi qu'on insiste davantage sur l'éducation du public pour que l'on comprenne mieux le processus des libérations conditionnelles. Nous recommandons aussi qu'on utilise davantage la surveillance obligatoire avec nécessité d'hébergement dans la communauté.

Pour terminer, nous tenons encore un fois à vous remercier de nous avoir permis d'exprimer nos opinions sur la question que le comité a été chargé d'étudier et, comme je l'ai dit plutôt, nous fournirons une réponse plus détaillée au projet de réforme du gouvernement dans les plus brefs délais.

**Major C. David Howell (représentant national, Ottawa, Services correctionnels et judiciaires de l'Armée du Salut):** Monsieur le président, mesdames et messieurs, nous vous sommes très reconnaissants d'être ici ce matin pour vous parler de notre expérience et donner le point de vue de l'Armée du Salut sur cette importante question.

L'Armée du Salut oeuvre dans le domaine de la justice pénale depuis 1883. Nous participons donc depuis longtemps à tous les aspects du système de justice pénale. De fait, il y a à peine un mois, les Services correctionnels et judiciaires de



## [Text]

Salvation Army Correctional and Justice Services Department conducted a special celebration in Toronto in recognition of three milestones of the Salvation Army's history of involvement within justice and corrections in Canada. We celebrated 100 years of involvement in halfway houses, 90 years since the initiation of the ticket-of-leave program, which served as the forerunner to Canada's parole system, and 50 years as a specialized department within the Salvation Army.

I mention the occasion of these celebrations because they provide a framework for our participation in this consultation today. The Salvation Army has a long and illustrious history in corrections, marked by many important initiatives and trend-setting programs. Thus we feel we can speak with a distinct collective voice to issues of importance such as the 1986 Bill C-67 considerations currently before the standing committee.

The Salvation Army Correctional and Justice Services Department has in recent years provided responses to various reforms and legislative changes proposed by the government; and our views on parole and the National Parole Board have remained consistent. We are strong advocates of parole, and we support the general principle and practice of the National Parole Board as reflected in its core values.

We recognize that the parole system is not infallible. Decision-making involving human lives cannot guarantee an absolute absence of error. While this is regrettable, it is reality, and we must ensure that a fundamentally sound and effective system is allowed to continue in spite of occasional unintentional error. The collective good which can be accomplished needs to prevail.

While some special interest groups in the media may focus on the sensational incidents and tragedies that have occurred—Clifford Olson is a prime example of a name that immediately stirs the deepest emotional reactions—it must never be forgotten that for every negative experience within the realm of parole there are scores of success stories.

It is acknowledged that the protection of the public must be of prime concern; however, parole and public safety can, in our view, co-exist.

The provisions contained in Bill C-67 are essentially meritorious. As already stated, public safety must be protected to the greatest extent possible. There are those under sentence who can be reasonably judged to be of significant risk to society. The detention provisions in the bill can help protect in such instances.

In the Salvation Army's view, the National Parole Board is well positioned to make such determinations. With the benefit of input from many sources within and outside of the correctional system, the board can assess all relevant

## [Translation]

L'Armée du Salut ont fêté à Toronto trois événements importants dans l'histoire de la participation de l'Armée du Salut au système de justice et de corrections du Canada. Cela fait 100 ans que nous avons des maisons de transition, 90 ans que le programme «ticket-of-leave», le précurseur du système des libérations conditionnelles, a été mis sur pied, et 50 ans que l'Armée du Salut a des services spécialisés pour les anciens détenus.

Je mentionne ces célébrations parce qu'elles expliquent un peu pourquoi nous participons à ces consultations aujourd'hui. L'Armée du Salut possède un long et illustre passé dans le domaine des services correctionnels. Elle a pris bon nombre d'initiatives importantes et élaboré de nombreux programmes novateurs dans ce domaine. Nous pensons donc pouvoir exprimer un point de vue collectif distinct relativement aux questions importantes comme celles qui touchent le projet de loi C-67 de 1986, que le comité permanent est maintenant en train d'examiner.

Ces dernières années, les Services correctionnels et judiciaires de l'Armée du Salut ont donné leur avis sur diverses réformes et modifications législatives proposées par le gouvernement, et nos opinions sur les libérations conditionnelles et la commission nationale n'ont jamais changé. Nous sommes tout à fait en faveur des libérations conditionnelles et nous appuyons le principe général et le fonctionnement de la Commission nationale des libérations conditionnelles.

Nous reconnaissons que le système des libérations conditionnelles n'est pas infallible. Même si les décisions prises touchent des vies humaines, on ne peut pas garantir qu'il n'y aura jamais d'erreur. C'est regrettable, mais c'est un fait, et nous devons nous assurer qu'un système essentiellement sain et efficace pourra être maintenu malgré une erreur occasionnelle involontaire à l'occasion. Les avantages que tout le monde retire de ce système doivent l'emporter sur le reste.

Certains groupes spéciaux dans les médias peuvent se concentrer sur certains incidents sensationnels et certaines tragédies, et à cet égard le nom de Clifford Olson est un bon exemple d'un cas qui provoque immédiatement de profondes réactions émotives, mais il ne faut jamais oublier que, pour chaque expérience négative reliée aux libérations conditionnelles, il y a un très grand nombre de succès.

Nous reconnaissons que la protection du public doit revêtir une importance primordiale, mais nous sommes convaincus que les libérations conditionnelles et la sécurité du public peuvent aller de pair.

Les dispositions du projet de loi C-67 sont essentiellement valables. Comme je l'ai déjà dit, il faut protéger le mieux possible la sécurité du public. Il y a certains détenus qu'on peut considérer raisonnablement comme représentant un risque important pour la société. Les dispositions sur l'incarcération peuvent aider à protéger le public dans de tels cas.

D'après l'Armée du Salut, la Commission nationale des libérations conditionnelles est bien placée pour prendre de telles décisions. Comme elle peut demander l'avis de toutes sortes de sources à l'intérieur et à l'extérieur du système



## [Texte]

information and thereby make an enlightened decision on whether an individual should be considered a significant threat to society and therefore should be detained or placed under the one-chance mandatory supervision option.

## • 0915

In affirming the role the National Parole Board can and should fulfil in this regard, it is imperative that caution and moderation are always exhibited in order to ensure a fair and equal process for all concerned.

Parole not only provides a means of early release for offenders, it also potentially benefits both the individual offender and society as a whole by providing a system of gradual reintegration for the offender back to the community.

When considering the prospect of an offender being released after a long period of institutional confinement, is it not more beneficial to have a period of controlled, supportive community supervision to aid in the individual's re-establishment with the community? The Salvation Army Correctional and Justice Services Department believes that such a process is fundamental.

All offenders must have access to the type of decision-making mechanism which the National Parole Board administers. Can the tightened provisions of Bill C-67 fit within this context? We believe the answer to that question can be an emphatic yes.

The Salvation Army stands for equality and the sense of true justice demonstrated for us by Jesus Christ, as seen in the Scriptures. It is in this spirit, and on the basis of many years of front-line experience in Canada's criminal justice system, that we support the principles of parole and the fundamental practice of the National Parole Board, as stated in its mission statement:

The Board, by facilitating the timely reintegration of offenders as law-abiding citizens, contributes to the protection of society.

Through Bill C-67 and any other legislative reforms, it is our hope that such a spirit can always be pervasive.

Again, Mr. Chairman, the Salvation Army expresses its appreciation for this opportunity to have its voice heard. We value it, and we are available now and at any time for questions and further consultation. Thank you.

**The Chairman:** Thank you very, very much for your presentations which were direct and to the point.

**Mr. Nunziata (York South—Weston):** Mr. Chairman, on behalf of the opposition I would like to welcome—

**Mr. Blackburn (Brant):** Official opposition.

**Mr. Nunziata:** —the official opposition, soon to be the government—I would like to welcome the witnesses.

**The Chairman:** There are a few jokers on this committee, gentlemen.

## [Traduction]

correctionnel, la commission peut évaluer tous les renseignements pertinents afin de déterminer si un détenu constitue une menace grave pour la société et décider, dans l'affirmative, de le maintenir en incarcération ou bien de lui accorder la surveillance obligatoire «one chance».

En déterminant le rôle que la Commission nationale des libérations conditionnelles peut et doit jouer à cet égard, il est essentiel de faire toujours preuve de prudence et de modération pour garantir que le processus sera équitable et juste pour tous les intéressés.

La libération conditionnelle permet non seulement de relâcher les contrevenants avant la date prévue, mais elle peut aussi profiter à la fois au contrevenant lui-même et à l'ensemble de la société en permettant sa réintégration graduelle dans la société.

Lorsqu'on songe à la possibilité qu'un détenu soit libéré après une longue période d'incarcération, n'est-il pas plus utile qu'il y ait une période de surveillance dans la communauté pour aider l'ancien détenu à reprendre sa place dans la société? Les Services correctionnels et judiciaires de justice de l'Armée du Salut croient qu'un tel processus est fondamental.

Tous les contrevenants doivent avoir accès au genre de mécanisme décisionnaire qu'administre la Commission nationale des libérations conditionnelles. Les dispositions plus strictes du projet de loi C-67 peuvent-elles s'insérer dans un tel contexte? Nous croyons que la réponse à cette question est un oui catégorique.

L'Armée du Salut croit aux principes d'égalité et de vraie justice dont a parlé Jésus-Christ et que nous recommandent les Saintes Écritures. C'est dans cet esprit et en nous fondant sur bien des années d'expérience dans le système de justice pénale du Canada que nous appuyons les principes de la libération conditionnelle et le fonctionnement essentiel de la Commission nationale des libérations conditionnelles, tels qu'ils sont reflétés dans la description de sa mission:

La Commission, en facilitant la réintégration opportune des contrevenants à titre de citoyens respectueux de la loi, contribue à la protection de la société.

Nous espérons que le projet de loi C-67 et toute autre réforme législative ultérieure continueront de refléter cet esprit.

Encore une fois, monsieur le président, l'Armée du Salut vous remercie de nous avoir permis d'exprimer notre opinion. Nous vous en sommes reconnaissants et nous sommes prêts maintenant et n'importe quand à répondre à vos questions et à être consultés de nouveau. Merci.

**Le président:** Je vous remercie sincèrement de vos exposés directs et tout à fait pertinents.

**M. Nunziata (York—Sud—Weston):** Monsieur le président, au nom de l'opposition, je tiens à souhaiter la bienvenue. . .

**M. Blackburn (Brant):** De l'opposition officielle.

**M. Nunziata:** Au nom de l'opposition officielle, qui formera bientôt le gouvernement, je souhaite la bienvenue aux témoins.

**Le président:** Il y a des farceurs dans notre comité, messieurs.



[Text]

**Mr. Nunziata:** We certainly appreciate the witnesses taking the time to attend.

I have a question or two for Mr. Walsh. I know you indicate in your submission that you would like to respond more fully to the government's proposed directions for reform. Unfortunately, that particular matter is not before this committee. The matter before this committee is the 1986 Bill C-67. We do not have the luxury of time to respond to that, so we do appreciate some very specific advice in terms of Bill C-67.

Is it working? Is it not working? If it is not working, what changes can be made to it? If it is not working, should we rescind Bill C-67 and go back to the old system? Do you have any specific recommendations?

**Mr. Darryl Rowe (Executive Director, Edmison House, St. Leonard's Society of Canada):** Mr. Nunziata, I do not feel we are suggesting in any way that this legislation be removed altogether. Our concerns are more specific, focusing on a couple of categories of offenders, in particular natives and individuals who are suffering from psychological problems.

Our concern and potential fear are that this legislation could be used basically as an excuse for not providing sufficient services, both within the institutions and within the communities, i.e., necessary and appropriate programming that would permit the National Parole Board to take a more positive decision on these particular types of offenders. This is more a caution than a recommendation that this legislation be scrapped in its entirety.

We do acknowledge that there are certain offenders who should very well be detained. Our other concern, however, is that we do believe that this merely delays the risk to our communities, that it is not a solution, at least not a long-term solution. It is a very temporary solution.

• 0920

We see that these individuals, who are detained and then later released at warrant expiry, are being released to our communities under no supervision, with no services, and are therefore an even greater risk to our communities, especially since they are coming out untreated.

**Mr. Nunziata:** With respect to the three years of experience we have had, has the National Parole Board and the Correctional Service of Canada, to use your words, used Bill C-67 as an excuse not to act in other areas? In other words, as I understand what you are saying, they are not as concerned about some of their decisions or about the behaviour of any particular inmates because they could always detain him or her until warrant expiry. Then once warrant expiry happens, who cares, as far as the Correctional Service of Canada is concerned, because they no longer have a responsibility, so let the public worry about that situation afterwards. Is that what you are saying?

[Translation]

**M. Nunziata:** Nous savons gré aux témoins d'avoir pris le temps d'assister à notre séance.

Je voudrais poser quelques questions à M. Walsh. Vous dites dans votre exposé que vous voudriez répondre de façon plus détaillée au projet de réforme du gouvernement. Malheureusement, cette question n'est pas étudiée par le comité. Nous avons été chargés d'étudier le projet de loi C-67 de 1986. Nous n'avons pas le temps d'examiner cette autre question et nous voudrions donc que vous nous donniez votre avis sur le projet de loi C-67 lui-même.

Fonctionne-t-il oui ou non? Dans la négative, quels changements peut-on y apporter? Devrait-on annuler cette mesure et revenir à l'ancien système? Avez-vous des recommandations précises là-dessus?

**M. Darryl Rowe (directeur exécutif, Maison Edmison, Société Saint-Léonard du Canada):** Monsieur Nunziata, je n'ai pas l'impression que nous ayons dit qu'il était nécessaire de retirer complètement le projet de loi. Nous avons des préoccupations plus précises à l'égard de certaines catégories de contrevenants, notamment les autochtones et ceux qui souffrent de troubles psychologiques.

Ce que nous craignons, c'est qu'on se serve essentiellement de ce projet de loi comme excuse pour ne pas offrir des services suffisants, tant dans les institutions que dans l'ensemble de la collectivité, par exemple pour les programmes nécessaires et appropriés qui permettraient à la Commission nationale des libérations conditionnelles de rendre davantage de décisions positives à l'égard des contrevenants de ce genre. Il s'agit plutôt d'une mise en garde, mais nous ne vous recommandons pas de laisser tomber entièrement le projet de loi.

Nous reconnaissons que certains contrevenants devraient être maintenus en incarcération. Par ailleurs, nous croyons que cela ne fait que retarder les risques pour la société et que cela ne constitue pas une solution à long terme. C'est une solution tout à fait provisoire.

Selon nous, les détenus de ce genre qui sont ensuite libérés à l'expiration du mandat sont relâchés dans la société sans la moindre surveillance et sans services, et ils constituent donc un risque encore plus grand pour la société, surtout qu'ils sont libérés sans avoir reçu de traitement.

**M. Nunziata:** Vu ce qui s'est passé depuis trois ans, pensez-vous que la Commission nationale des libérations conditionnelles et le Service correctionnel du Canada se soient servi, pour reprendre vos propres paroles, du projet de loi C-67 comme d'une excuse pour ne pas faire quoi que ce soit dans d'autres domaines? Autrement dit, si j'ai bien compris votre point de vue, la Commission et le Service correctionnel ne se préoccupent pas autant de certaines de leurs décisions ou du comportement de certains détenus qu'il le faudrait parce qu'on peut toujours garder ces gens en prison jusqu'à l'expiration du mandat. Par la suite, peu importe ce qui se passe du point du Service correctionnel du Canada parce qu'il n'est plus responsable et que c'est au public de s'en occuper. Est-ce bien ce que vous dites?



*[Texte]*

**Mr. Rowe:** That is partly what I am saying. It is convenient once an individual hits warrant expiry because they are then no longer part of the system and we no longer have that responsibility. If the individual then commits a new offence in our community, it is considered as a new offence and no mention is made of the fact that they are the responsibility of our government.

There was some concern when Bill C-67 was first proposed and implemented that the actual numbers of cases that would be referred for detention hearing and would be detained would be significantly higher than experience has proven. That is encouraging to us because it does indicate that this tool—if I could use that terminology—has not been used arbitrarily.

However, I do feel—and I believe National Parole Board members would share this feeling—that with more resources and specialized programming developed in the institutions in the community, more options would be made available that would result in yet fewer people having to be detained until their warrant expiry date.

**Mr. Nunziata:** Do you have any specific recommendations with respect to Bill C-67? You obviously voice concerns about it, but if you had the authority to change the bill, as we will have the discussion to recommend changes, what would you do? Would you expand the schedule, restrict the schedule, or change the criteria?

**Mr. Rowe:** I do not have a great deal of difficulty with the way the bill is designed at this point. There is a proposal to extend the schedule by including serious drug offenders and I do not think that in principle we have any difficulty with that proposal.

Of the two specific recommendations, the one I have made is to ensure that proper resources for specialized programming is made available to deal with these special-needs individuals. The second recommendation reflects the fact that we do believe mandatory supervision with a residency requirement is also a valuable tool. This supervision will provide individuals in a high-risk category with a structured setting to which to go. There is no question that it will not entirely ensure the safety of the public, but it will certainly reduce the potential risk.

**Mr. Nunziata:** I have formed the opinion over the last six years, from sitting on this committee and being the critic for the Solicitor General, that mandatory supervision is a failure and that it ought to be abolished. That opinion has developed as a result of meeting a lot of people involved in the system and visiting prisons right across the country. There does not appear to be much support for the concept of mandatory supervision.

Of course, there are those who are arguing and suggesting that the whole parole system should be abolished—the Law Reform Commission, for one, some very prominent defence lawyers, Crown prosecutors, and all kinds of people who are involved in the criminal justice system.

*[Traduction]*

**M. Rowe:** En partie. C'est bien commode d'attendre l'expiration du mandat parce que le contrevenant ne fait plus partie du système et que le Service correctionnel n'est plus responsable. Si la personne en question commet ensuite un autre acte criminel, on considère qu'il s'agit tout simplement d'un autre acte criminel et l'on ne mentionne pas que le gouvernement est responsable.

Quand le projet de loi C-67 a été proposé et mis en vigueur, on craignait que le nombre de cas où il y aurait une audience sur le maintien en incarcération ne serait pas sensiblement supérieur à ce qu'il a été en réalité. Nous trouvons cela encourageant parce que cela montre que cet outil, si je peux l'appeler ainsi, n'a pas été utilisé de façon arbitraire.

Je pense cependant, et j'ai l'impression que certains membres de la Commission des libérations conditionnelles sont de mon avis, que s'il y avait davantage de ressources et de programmes spécialisés dans les institutions et au niveau communautaire, il y aurait encore moins de gens qui resteraient en prison jusqu'à la date d'expiration de leur mandat.

**M. Nunziata:** Avez-vous quelque chose de précis à recommander au sujet du projet de loi C-67? Vous avez de toute évidence des préoccupations à son sujet, mais si vous pouviez le modifier, comme nous pouvons en faire la recommandation, que proposeriez-vous? Voudriez-vous élargir l'annexe, la limiter ou modifier les critères?

**M. Rowe:** Je n'ai pas grand-chose à vous dire au sujet du projet de loi sous sa forme actuelle. On voudrait élargir le cadre de l'annexe en y ajoutant une catégorie pour les infractions graves liées à la drogue, et je ne pense pas que nous nous apposons en principe à cette proposition.

Nous avons formulé deux recommandations précises. D'abord, nous voulons obtenir des ressources suffisantes pour des programmes spécialisés à l'intention des personnes qui ont des besoins particuliers. Notre deuxième recommandation reflète le fait que nous croyons que la surveillance obligatoire avec nécessité d'hébergement constitue aussi un outil utile. Cela donne aux personnes qui présentent des risques élevés une voie d'être libérées dans le cadre d'un programme bien structuré. Il ne fait aucun doute que cela ne garantira pas entièrement la sécurité du public, mais cela réduira certainement les risques.

**M. Nunziata:** Cela fait six ans que je fais partie de ce comité et que je suis critique du solliciteur général pour mon parti, et j'en suis venu à la conclusion que le programme de surveillance obligatoire est un échec et devrait être aboli. C'est ce que j'ai conclu après avoir rencontré toutes sortes de gens qui évoluent dans le système et après avoir visité des prisons dans tout le pays. Peu de gens semblent appuyer le principe de la surveillance obligatoire.

Bien sûr, certains prétendent que tous les systèmes de libération conditionnelle devraient être abolis—par exemple, la Commission de réforme du droit, certains avocats de la défense bien en vue, des procureurs de la Couronne et toutes sortes d'autres personnes qui travaillent pour le système de justice pénale.



[Text]

[Translation]

• 0925

They are saying that the public lacks respect for the criminal justice system, and one of the reasons is parole and mandatory supervision. It is not understood by people. When an inmate commits a crime while on mandatory supervision, as far as the public is concerned that person was out on parole, even though the National Parole Board had nothing to do with the release of that particular person.

Would you support a system where we would have an inmate serve closer to his or her term of sentence with a period of probation after warrant expiry, similar to some jurisdictions in the United States?

**Mr. Rowe:** To respond directly to your question, my own feeling is that there is great confusion in our communities over the role of our government in corrections, especially our federal government. I think that confusion comes from the fact that the stated prime principle is the protection of the public, and yet then we turn around and draft legislation such as the Young Offenders Act, which is based on age rather than seriousness of offence. And then we wonder why our communities are confused.

Actually, I would propose that our federal government look to clarifying their role by dealing only with violent and scheduled offenders and making all other inmates the responsibility of our provinces and our communities and switch from a punitive-based form of justice to a retributive-based form of justice and deal with all non-violent offenders in our communities through community programming. Clarify the role of our federal government. Deal only with violent and scheduled offenders.

**Mr. Nunziata:** Do you mean the ones who would have committed crimes under the schedule?

**Mr. Rowe:** Yes.

**Mr. Nunziata:** So all other crimes would be dealt with by provincial government. Some people suggest that we should amalgamate the two. The distinction is no longer acceptable. What makes a crime more serious is just because a person gets two years plus a day or two years minus a day. Do we really need the duplication?

**Mr. Rowe:** The jurisdictions right now are based on time. It is not a question of whether incarceration is an appropriate measure. It is a question of how long, and the actual lines of delineation are based on time—two years or two years less a day. I am suggesting that those lines of delineation be redefined on the basis of the seriousness of the offence, that federal jurisdiction from this point forward should be based on the seriousness of the offence and our federal jurisdiction should be the area that deals with violent and scheduled offenders and all other offenders should be dealt with through a retributive form of justice.

On dit que le public n'a pas confiance dans le système de justice pénale et que cela est dû, entre autres, aux libérations conditionnelles et à la liberté surveillée. Les gens ne comprennent pas quand un détenu commet une infraction alors qu'il se trouve en liberté surveillée, les gens pensent que ce détenu bénéficiait d'une libération conditionnelle, même si la Commission nationale des libérations conditionnelles était totalement étrangère à la libération de ce détenu.

Est-ce que vous seriez favorable à un régime en vertu duquel les détenus resteraient incarcérés pendant une période plus proche de la durée de leur peine et seraient assujettis à une période de probation après expiration du mandat, comme cela se passe dans certains endroits des États-Unis?

**M. Rowe:** Pour répondre directement à votre question, je dirais que j'ai l'impression qu'il y a une grande confusion quant au rôle de nos gouvernements, en particulier le gouvernement fédéral, en matière correctionnelle. À mon avis, cette confusion vient de la contradiction qui existe entre le principe de base de sécurité du public et des lois telle que la Loi sur les jeunes contrevenants qui accorde plus d'importance à l'âge qu'à la gravité de l'infraction. Ce n'est pas la peine de chercher ailleurs la raison de cette confusion.

En fait, je propose que le gouvernement fédéral précise son rôle en prenant en charge uniquement les criminels violents les auteurs d'une infraction figurant à l'annexe et en plaçant tous les autres détenus sous la responsabilité des provinces et des localités. Il faudrait passer d'une justice disciplinaire à une forme de justice réparatrice et proposer à tous les délinquants non violents des programmes de réadaptation communautaire. Le gouvernement fédéral doit clarifier son rôle et prendre en charge uniquement les criminels violents et les auteurs d'une infraction figurant à l'annexe.

**M. Nunziata:** Vous voulez parler des délinquants qui ont commis des infractions relevant de l'annexe?

**M. Rowe:** C'est exact.

**M. Nunziata:** Par conséquent, tous les autres criminels seraient pris en charge par le gouvernement provincial. Certains estiment que la distinction n'est plus acceptable et qu'il faudrait amalgamer les deux systèmes. Une infraction est jugée plus grave qu'une autre tout simplement parce que le délinquant est condamné à deux ans plus un jour plutôt qu'à deux ans moins un jour. Ce double emploi est-il vraiment nécessaire?

**M. Rowe:** Actuellement, la compétence est déterminée en fonction de la durée de la peine. On ne se demande pas si l'incarcération est une mesure appropriée. La compétence est déterminée uniquement en fonction de la durée de la peine, deux ans ou deux ans moins un jour. Je propose que cette ligne de démarcation soit redéfinie en fonction de la gravité de l'infraction, que la compétence fédérale soit déterminée en fonction de la gravité de l'infraction et que le gouvernement fédéral prenne en charge les criminels violents et les auteurs d'une infraction figurant à l'annexe, tandis que tous les autres délinquants seraient soumis à une forme de justice réparatrice.



[Texte]

**Mr. Nunziata:** These are questions, obviously, that involve a more fundamental change to the system, and that is not our mandate here. But it is all interrelated, and my concern has always been that as legislators we seem to be ad libbing our way through criminal law reform and successive governments have been afraid to tackle and deal with the whole area in a very comprehensive way.

**Mr. Walsh:** Our main point is that you have to deal with the political exigencies of what is required in the country as far as protection of public and that type of thing are concerned. We are not arguing that at all, but we see people warehoused and then put out into the community, and that is what is worrying us. We feel that a period of time between—I do not care whether it is in a government-run facility or a volunteer-run facility, whatever—would permit a reintegration into the community. We feel that the resources for reintegrating these people into the community are not there.

We put seriously psychiatrically oriented inmates back out, and they go right back onto the health systems as soon as we put them out the door. You are not really addressing the psychiatric treatment inside the facilities as part of the federal system.

• 0930

We are starting to have some programs for the sex deviate areas, and there is a serious problem of reintegrating them back into the community. We are having a great deal of difficulty even with halfway houses because of the public acceptance of it. We are starting that type of facility, but there are not enough of them.

The lifers come out after a period of time. We have not seen any come out yet. After 15 or 20 years, it still has not come about, but there is no system for bringing them back into the community. After 25 years, the door opens and out they come.

**Mr. Nunziata:** How much time is needed? We keep hearing the argument that you need time to reintegrate the offender back into society. Right now there is no hard and fast provision. All we know is that under the legislation, in a lot of cases, people will serve the last third of their sentence in the community, and in some cases with Bill C-67, the time period will be shorter, and I guess in some cases there will not be any time period at all. How much time is an appropriate period of time? Does it depend on the offender? Does it depend on the crime? Right now, depending on the sentence, it could range from a year to five, six or seven years.

**Mr. Rowe:** That very much depends on the individual, of course, but our experience tells us that the longer an individual has served in incarceration, generally speaking, a longer period of reintegration is required. With the longer-term offenders, such as lifers, our experience is that we are looking at a period of probably a year or even a little better in a structured setting before these individuals are able to feel comfortable in our communities and able to function productively. For other offenders serving shorter periods of time, the period normally looked at is approximately six months. Certainly, the longer the period of time an individual has served, the longer they require.

[Traduction]

**M. Nunziata:** Ce sont là des questions qui impliquent des changements plus radicaux de notre système et qui ne relèvent pas de notre mandat. Mais toutes ces choses sont liées et j'ai toujours déploré qu'en tant que législateurs, nous nous contentons d'improviser en matière de réforme du droit pénal et que les différents gouvernements ont toujours hésité à traiter la question de manière complète.

**M. Walsh:** Nous disons qu'il faut tenir compte des exigences politiques en matière de sécurité du public et autres mesures de ce type. Nous ne sommes pas contre tout cela, mais nous constatons malheureusement que les détenus sont parqués dans des établissements puis relâchés dans la collectivité. À notre avis, il faudrait prévoir une période de transition dans un établissement géré par le gouvernement ou par un organisme bénévole, qui permettrait aux détenus de se réinsérer dans la société. Nous estimons qu'aucune ressource n'est prévue pour aider les détenus à se réinsérer dans la société.

Nous libérons des détenus psychopathe qui sont directement dirigés vers des établissements de santé dès qu'ils quittent le milieu carcéral. Les établissements fédéraux de détention ne proposent pas vraiment de traitements psychiatriques.

Nous commençons à disposer de quelques programmes destinés aux délinquants sexuels dont la réinsertion sociale présente de sérieux problèmes. Nous avons beaucoup de difficultés également à faire accepter les maisons de transition par la population. Ces établissements de type nouveau ne sont pas encore assez nombreux.

Les condamnés à perpétuité sont libérés au bout de quelques années. Pour le moment, cela n'est pas encore arrivé. Après 15 ou 20 ans, cela ne s'est pas encore produit, mais il n'existe aucun dispositif pour les réinsérer dans la société. Au bout de 25 ans, ces détenus sont libérés tout simplement.

**M. Nunziata:** Combien de temps faut-il? On dit qu'il faut beaucoup de temps pour réinsérer le délinquant dans la société. Pour le moment, il n'existe aucune disposition précise en ce sens. Tout ce que nous savons, c'est que la loi fera en sorte que, dans beaucoup de cas, les détenus purgeront le dernier tiers de leur peine dans la collectivité et, dans certains cas prévus par le projet de loi C-67, la détention sera plus courte, voire même inexistante. Quelle serait la durée appropriée? Doit-elle varier en fonction du délinquant ou en fonction de l'infraction? Pour le moment, selon la peine, cette période varie entre cinq, six ou sept ans.

**M. Rowe:** Bien sûr, tout cela dépend des cas, mais d'après notre expérience, plus la peine d'incarcération est longue, plus la période de réinsertion doit l'être également. Dans le cas des détenus condamnés à des longues peines d'emprisonnement, comme les condamnés à perpétuité, nous pensons qu'ils doivent passer probablement un an ou même plus dans un environnement structuré, afin de se sentir à l'aise dans la société et d'être capable de fonctionner de manière productive. Quant aux autres détenus qui purgent des peines d'emprisonnement plus courtes, il faut envisager normalement une période d'environ six mois. Il est certain que la période de transition doit durer d'autant plus longtemps que la période d'emprisonnement a été longue.



[Text]

**Mr. Nunziata:** Other than the structured portion, a lot of people will argue that mandatory supervision is a misnomer. Other than the structured portion of it, once they are released into the community, supervision could just mean as little as visiting a local police station once a month and signing a register. Is there supervision and, if so, what kind of supervision after the person leaves the halfway house?

**Mr. Rowe:** There is supervision provided by the Correctional Service of Canada, which will be maintained throughout the period of the sentence until warrant expiry. That will be maintained on a schedule, depending on the type of offender being dealt with and how long they have been out. The frequency of face-to-face contact would normally be once every 14 days. They will have other possible requirements in the community, to sign in with police and so on.

It is quite a different situation if you are talking about a mandatory case released with a residency requirement, or in fact a mandatory case that has requested a halfway house assistance, which we face all the time. We have individuals who will be released on mandatory supervision who are well aware that a day parole, another form of conditional release, will not be granted to them. On their own initiative they will request our assistance to provide them with temporary accommodation upon release. We have both. We have those individuals who have themselves asked for that type of assistance, recognizing that they need it, and we have those who would come to a facility on a decision by the National Parole Board for residency.

**The Chairman:** That was a very interesting line of questioning.

I just noticed in the third paragraph on page 2 of your submission you mention special-needs clients, and you list drug abusers, sex offenders and mentally ill as those who are particularly endangered and/or damaged. You suggest there should be more specialized programs. Would you think these programs would be best utilized in the institution or in the community?

• 0935

**Mr. Rowe:** My opinion, sir, is that they would be best utilized in the community. However, the reality is that I feel treatment should be provided or at least initiated in the institutional setting so that there is a start to it. Certainly it would be dangerous in terms of the potential public fall-out not to have treatment in advance of release.

On the one hand, I feel, yes, it would be most appropriate in our communities where the individual is going to be released, but I do feel it is necessary to get started with some form of treatment in the institutions. It becomes even more important to have treatment in the institutions because the decision by the National Parole Board on whether to detain or not may be based upon whether that individual has yet received some form of treatment.

[Translation]

**M. Nunziata:** Beaucoup de gens estiment que la liberté surveillée est bien mal nommée. En dehors de la période que les détenus passent en milieu structuré après leur libération, la surveillance se limite parfois à une visite mensuelle au poste de police local et à la signature d'un registre. À quel type de surveillance est soumis, le cas échéant, le détenu qui quitte une maison de transition?

**M. Rowe:** Le Service correctionnel du Canada exerce une surveillance pendant toute la durée de la peine, jusqu'à expiration du mandat. Cette surveillance est maintenue dans le cas des détenus ayant commis une infraction figurant à l'annexe, selon le type de délinquant et la date de libération. Le détenu libéré doit normalement se présenter en personne tous les 14 jours. Il peut également être astreint à d'autres obligations, telles que signer un registre au poste de police, etc.

La situation est tout à fait différente dans le cas des détenus en liberté surveillée qui sont affectés à un centre d'hébergement ou qui ont demandé l'aide d'une maison de transition. Ce genre de cas est très courant. Il y a des détenus en liberté surveillée qui savent très bien qu'ils ne pourront jamais bénéficier de la forme spéciale de libération conditionnelle qu'est la libération conditionnelle de jour. C'est de leur propre chef qu'ils se tournent vers nous pour avoir un logement temporaire après leur libération. Nous oeuvrons auprès de ces deux types de délinquants. Il y a, d'une part, les ex-détenus qui demandent eux-mêmes de l'aide, sachant très bien qu'ils en ont besoin, et, d'autre part, ceux qui sont affectés à l'un de nos établissements par décision de la Commission nationale des libérations conditionnelles.

**Le président:** Ces questions ont été très intéressantes.

Je remarque, au troisième paragraphe de la page 2 de votre mémoire, que vous identifiez un certain nombre de personnes ayant des besoins spéciaux, telles que les toxicomanes, les délinquants sexuels et les déficients mentaux, qui présentent des risques ou souffrent de troubles particuliers. Vous réclamez plus de programmes spécialisés. Pensez-vous qu'il serait préférable d'offrir ces programmes à l'intérieur des établissements ou dans la collectivité?

**M. Rowe:** À mon avis, ils seraient plus rentables dans la collectivité. Dans les faits, cependant, il me semble que le traitement devrait être offert ou tout au moins débiter dans l'établissement carcéral. Il est certainement risqué, sur le plan des conséquences éventuelles pour la société, de ne pas entamer le traitement avant la libération.

Il me semble plus approprié d'offrir le traitement dans la collectivité où le détenu doit être libéré, mais il est nécessaire de commencer une certaine forme de traitement dans l'établissement carcéral lui-même. Il est d'autant plus important d'offrir le traitement en milieu carcéral que la décision de la Commission nationale des libérations conditionnelles relative à la libération d'un individu, prend en compte le traitement déjà reçu par le détenu.



[Texte]

**The Chairman:** We have heard evidence that the specialized programs within the institution are often attended by people only as a means of ingratiating themselves with the program workers; they really do not gain much from it. This is why I asked the question.

**Mr. Blackburn:** I am sorry I was late but I skated half the way to work this morning, block by block.

My first question has to do with length of time we incarcerate inmates in this country. It is my personal view that they are in far too long for most offences. Certainly this is not so for the more violent offenders and those who commit murder, but it seems to me we have an awful lot of people in our federal institutions who are not really benefiting beyond a certain point from their incarceration.

Would you support a program of releasing, under some kind of supervision and in halfway houses, more of our inmates than we currently do, on a case-by-case basis? In other words, I think our sentencing far too rigid in that respect. We seem to put all offenders of various categories into one lump of humanity and say they all committed that offence so they all must stay three years, five years, nine years or whatever it happens to be.

I also gather that you would support more and better treatment programs in prison as a bridge to halfway houses and treatment outside. Really I think we are talking here, certainly in terms of drugs, alcohol or substance abuse, about a health care program, a mental health care program or an emotional health care program to some extent.

I am not saying it is the total picture or the entire cause of criminality, but I do not think we are addressing it. I think we are wasting an awful lot of money, brick and mortar, and salaries, in keeping people there longer and longer all the time.

**Mr. Stewart King (Director, Correctional and Justice Services Department, Salvation Army):** First of all, as was addressed in our opening statement, in the various responses we have provided to proposed legislation, the recent Green Paper, the Canadian Sentencing Commission report and so on and so forth over the past number of years, the Salvation Army has been really consistent in being a strong advocate for more community sanctions.

Our recommendation would be—very much so—that incarceration be seen as the alternative. Community sanctions, generally speaking, in the system are seen to be the alternative and are addressed that way. We see the reverse as being the norm we would advocate.

Certainly there are those who require a period of incarceration for the sake of protection of the public, but as you have expressed, generally speaking, we feel the sentences are too long. There tends to be a trend of over-generalizing in situations, not looking at the real validity to the individual of sentencing him or her to a particular period of incarceration. In most cases, except for the most violent offenders, both to the offender and to the community as a

[Traduction]

**Le président:** Certains prétendent qu'il arrive souvent que les détenus s'inscrivent aux programmes spécialisés uniquement pour se mettre dans les bonnes grâces des animateurs de programmes et qu'ils n'en retirent pas grand-chose. C'est la raison pour laquelle je vous ai posé la question.

**M. Blackburn:** Excusez mon retard. Les trottoirs étaient si glissants ce matin qu'il m'a fallu plus de temps pour me rendre ici.

Ma première question porte sur la durée de l'incarcération des détenus au Canada. J'ai l'impression que les peines d'emprisonnement sont beaucoup trop longues dans la plupart des cas. Exception faite des criminels violents et meurtriers, il me semble que les établissements fédéraux abritent beaucoup trop de détenus qui ne profitent pas réellement de leur incarcération.

Seriez-vous favorable à un programme de libération sous surveillance, dans les maisons de transition, ouvert à un plus grand nombre de détenus dont les dossiers seraient étudiés cas par cas? Autrement dit, notre régime de détermination de la peine me paraît beaucoup trop rigide. Il place sur un pied d'égalité les détenus de tout acabit, considérant qu'ils ont commis une infraction et qu'ils doivent par conséquent purger une peine de trois ans, cinq ans, neuf ans, etc.

Je pense également que vous êtes favorable à la mise sur pied, dans les établissements carcéraux, de programmes de traitement plus nombreux et meilleurs qui serviraient de pont entre les maisons de transition et les programmes de traitement offerts à l'extérieur. Il s'agirait en fait d'offrir des programmes de désintoxication, de soins médicaux et mentaux ou, dans une certaine mesure, des programmes de soins pour ceux qui souffrent de troubles affectifs.

Je ne pense pas que tout cela suffirait à régler le problème de la criminalité, mais je crois que, pour le moment, ces choses ne sont pas prises en compte. Il me semble qu'en prolongeant la durée d'incarcération des détenus, nous gaspillons beaucoup d'argent en établissements carcéraux, en salaires, etc.

**M. Stewart King (directeur, Services correctionnels et judiciaires, Armée du Salut):** Tout d'abord, comme nous l'avons dit dans nos remarques préliminaires, dans les divers commentaires formulés au sujet du projet de loi, du récent Livre vert, du rapport de la Commission canadienne sur la détermination de la peine, etc., depuis de nombreuses années, nous avons toujours été, à l'Armée du Salut, résolument en faveur d'un plus grand nombre de sanctions communautaires.

En fait, nous aimerions que l'incarcération soit considérée comme une deuxième solution. Or, de manière générale, ce sont les sanctions communautaires qui sont vues de la sorte. Nous aimerions que la norme soit inversée.

Bien entendu, il faut, pour protéger le public, condamner certains individus à des peines d'incarcération. Mais, comme vous l'avez dit, les peines d'emprisonnement sont généralement trop longues. On a tendance à trop généraliser, à ne pas analyser l'utilité véritable de la peine d'incarcération pour un individu. Dans la plupart des cas, sauf pour les criminels violents, il serait plus profitable aussi bien pour le délinquant que pour la collectivité dans son ensemble,



[Text]

whole, the greater benefit will come from keeping the offender in the community under various community sanctions, including treatment programs.

• 0940

I would just mention briefly, as a specific reference, that the Salvation Army in Ottawa is currently in the process of finalizing negotiations for a program which we see as being perhaps not revolutionary but something that is different from the typical programming we have seen. We see it as being something very much in partnership with the Correctional Services of Canada. It is called Relink, and it involves CSC with some of the more innovative programming they have developed recently, dealing with attitudes and values of the thinking process, cognitive skills of the offender. On a pilot project basis, they are having some of these kinds of programs operational in institutions now.

At the same time that is happening, the Salvation Army is involved in similar kinds of programming in the community with the family members and so on. Just prior to the release, they bring family members together with the offender in a structured setting, in a retreat-type setting, to deal with some of the very specific kinds of cognitive issues that need to be addressed, and that is carried over once the offender is released.

We see that relink process, as we have called it, that cycle from the institution to the community as being absolutely important.

**Mr. Blackburn:** Would you agree that in many cases a convicted criminal could go directly to a halfway house rather than to a prison?

**Mr. King:** Absolutely.

**Mr. Blackburn:** And yet today he is not, or she is not.

**Mr. King:** Generally speaking, no.

**Mr. Blackburn:** Most of them have to go behind bars.

Do you consider the treatment programs in prison to be as effective at that stage of rehabilitation as programs outside of prison are at that stage in a prisoner's rehabilitative process?

**Mr. Walsh:** There is one treatment facility in Canada, and that is the Ontario Correctional Institute. It is a provincial institution located in Brampton. It houses 300 residents at a time. It is a peer treatment facility. It is very highly staffed—psychiatrists, psychologists, etc.—and I am laying you odds the Ontario government is finding it prohibitively expensive to run.

**Mr. Blackburn:** A better alternative would be?

**Mr. Walsh:** Well, they have a lot of warehousing facilities. This is a treatment facility. The people have to apply to get into it.

**Mr. Blackburn:** Do they apply to get into it from the prison they are in?

**Mr. Walsh:** Yes, from the prison they are in.

[Translation]

d'imposer au délinquant des sanctions communautaires ainsi que des programmes de traitement.

Permettez-moi de signaler brièvement, à titre d'exemple, que l'Armée du Salut achève actuellement, à Ottawa, des négociations concernant un programme qui nous paraît, sans être révolutionnaire, différent de ce qui s'est fait jusqu'à maintenant. Ce programme appelé Relink a été conçu en collaboration avec le Service correctionnel du Canada. Il fait appel aux méthodes les plus innovatrices mises au point dernièrement et porte sur les attitudes et les valeurs propres au processus intellectuel et aux aptitudes cognitives des délinquants. Certains programmes de ce type sont offerts actuellement dans quelques établissements, à titre de projet pilote.

Parallèlement, l'Armée du Salut propose des programmes analogues aux membres de la famille des détenus, etc. Avant la libération, on réunit le détenu et les membres de sa famille dans un milieu structuré, un genre de retraite, pour régler certains problèmes cognitifs très précis auxquels il faut trouver une solution. On poursuit ce travail après la libération du détenu.

Ce processus de réinsertion qui démarre dans l'établissement carcéral et qui se poursuit dans la collectivité nous paraît extrêmement important.

**M. Blackburn:** Pensez-vous qu'il serait possible, dans bien des cas, qu'un délinquant soit directement pris en charge par une maison de transition plutôt que d'être incarcéré?

**M. King:** Absolument.

**M. Blackburn:** Et pourtant, ce n'est pas ce qui se passe actuellement.

**M. King:** De manière générale, non.

**M. Blackburn:** La plupart des délinquants sont incarcérés.

Les programmes de traitement offerts en prison vous paraissent-ils aussi efficaces sur le plan de la réadaptation que les programmes offerts à l'extérieur?

**M. Walsh:** Il existe un centre de traitement de ce type au Canada; c'est l'Institut correctionnel de l'Ontario. C'est un établissement provincial situé à Brampton. Il peut accueillir 300 résidents à la fois. Le traitement fonctionne selon le principe de l'entraide. Le personnel de l'établissement comprend de nombreux psychiatres, psychologues, etc., et je peux vous dire que le gouvernement de l'Ontario trouve ce genre de traitement très cher.

**M. Blackburn:** Existe-t-il une meilleure solution?

**M. Walsh:** Il y a beaucoup d'établissements carcéraux, mais cet établissement-là est un centre de traitement. Les détenus qui veulent y aller doivent en faire la demande.

**M. Blackburn:** Peuvent-ils faire la demande depuis leur établissement carcéral?

**M. Walsh:** Oui, depuis leur prison.



[Texte]

You would have to speak to them regarding their success rates, etc., but the majority of people seem to be. . . On a recent visit the person who was guiding us told us that approximately 70% of the population were sexual offenders and the remainder were drug or alcohol abusers, and so the treatment was there. I think the people from the Ontario correctional system will be able to tell you something about it.

**Mr. Blackburn:** What is your view of it?

**Mr. Walsh:** I think if we could have a federal system such as that, it would be excellent. However, the costs are prohibitive so we have to find an alternative to it.

**Mr. Blackburn:** Is the alternative keeping them behind bars longer?

**Mr. Walsh:** No. The alternative would be to develop less expensive facilities back in the communities.

**Mr. Blackburn:** In other words, community-based halfway houses where there are proper treatment programs.

**Mr. Walsh:** Yes.

• 0945

**Mr. Blackburn:** I want to get into that proper treatment program. What do you provide for sex offenders in the neighbourhood? What do you provide for kleptomaniacs? What do you provide for extreme cases of drug and alcohol abuse?

As far as I understand those programs, and I am speaking now of the substance abuse programs, you can lead a horse to water, and that is what we are doing, but there is no guarantee that the horse is going to drink. There is no guarantee that these people are going to benefit, but at least we can lead them to water. What do you do when you get them to the trough? What are the programs?

**Mr. Rowe:** Mr. Blackburn, our experience tells us that our clients tend to be more motivated in programs that are provided in the communities as opposed to the institutions. I alluded to that earlier.

**Mr. Blackburn:** Because they are already out.

**Mr. Rowe:** I do not know the reasons why, but perhaps they feel they are being as much manipulated, perhaps, as Mr. Horner suggested, as the reverse situations in the institutions, I do not know.

To respond to you directly, if I could step back one step on the resource question, again, I feel if our federal system were more focused on protecting our society by dealing with the violent and scheduled offenders and we could deal with our non-violent offenders in community-based retributive programming, then we would have the resources necessary to bring to bear on specialized problem areas.

To address those specific problem areas that you have raised, being sex offenders, we have to understand and acknowledge that certain types of offenders we have some success at dealing with and some types we simply do not. I will give you an example.

[Traduction]

Vous devrez leur demander vous-même quels sont les pourcentages de réussite, etc., mais la majorité des gens semblent. . . Lors d'une récente visite du centre, notre guide nous a indiqué qu'environ 70 p. 100 des pensionnaires étaient des délinquants sexuels et que les autres étaient des toxicomanes ou des alcooliques. L'Institut offre un traitement à tous ces gens-là et je pense que les fonctionnaires du service correctionnel ontarien pourront vous renseigner à ce sujet.

**M. Blackburn:** Qu'en pensez-vous personnellement?

**M. Walsh:** Je pense qu'il serait excellent de disposer d'un tel centre à l'échelon fédéral. Malheureusement, les coûts étant prohibitifs, il faudrait trouver une autre solution.

**M. Blackburn:** Cette solution consiste-t-elle à garder les détenus derrière les barreaux?

**M. Walsh:** Non, elle serait plutôt de créer des centres moins coûteux au sein de la collectivité.

**M. Blackburn:** Autrement dit, des maisons de transition offrant des programmes de traitement appropriés.

**M. Walsh:** Exactement.

**M. Blackburn:** J'aimerais en savoir plus long sur ce programme de traitement. Qu'avez-vous à offrir aux délinquants sexuels ou aux cleptomanes dans la collectivité? Quel traitement proposez-vous aux cas de toxicomanie et d'alcoolisme graves?

Si je comprends bien les programmes offerts aux toxicomanes et alcooliques, je peux vous dire que les résultats ne sont pas garantis, car tout dépend de la volonté de participation des personnes qui suivent ces traitements. Les résultats ne sont pas garantis, mais on peut tout au moins proposer un traitement. Que proposez-vous aux personnes qui suivent ces programmes de traitement?

**M. Rowe:** D'après notre expérience, monsieur Blackburn, les personnes qui participent aux programmes offerts dans la collectivité semblent être plus motivés que les détenus inscrits à des programmes semblables dans les établissements carcéraux. J'y ai fait allusion un peu plus tôt.

**M. Blackburn:** Parce qu'ils sont déjà en liberté.

**M. Rowe:** Je n'en connais pas la raison, mais c'est peut-être parce qu'ils se sentent tout autant manipulés, comme l'a dit M. Horner, que dans des situations contraires dans les établissements. Je ne sais pas.

Pour vous répondre directement, j'aimerais revenir en arrière sur la question des ressources. Je crois que nous aurions les ressources nécessaires pour faire certaines interventions spécialisées si le système judiciaire fédéral s'efforçait plus de protéger notre société en prenant en charge les criminels violents et les auteurs d'infractions prévues à l'annexe et en nous confiant la mise sur pied de programmes de réadaptation communautaires pour les délinquants non violents.

Pour répondre au problème plus spécifique que vous avez soulevé, celui des délinquants sexuels, nous devons comprendre et accepter que nous obtenons de bons résultats avec certains types de délinquants mais pas avec d'autres. Je vais vous donner un exemple.



[Text]

Sexual assault offenders in the category of incest, those who go through treatment, their risk compared with those who are untreated, untreated incest offenders stand an 80%-odd chance of re-offending. Those who have been treated only stand about a 27% chance of re-offending. There is a margin for intervention there that is worthwhile.

However, when you are dealing with a pedophile, for example, all professionals will tell you, I believe, that they are basically untreatable. If that is the reality, sir, then that is the reality. What we need to do is decide what we can do and what we cannot do and allocate our resources accordingly. These scarce resources should be directed at problem areas that we can truly hope to deal with.

**Mr. Blackburn:** What do we do with the others who are not treatable?

**Mr. Rowe:** We will have to come up with alternative ways of monitoring. They will be released eventually.

**Captain Ken Wagar (Executive Director, Correctional and Justice Services Department, Montreal, Salvation Army):** I would like to maybe backtrack a little bit to the question of length of time of incarceration being too long. I think I would agree with most of my colleagues around the table from the private sector that this is probably the case.

**Mr. Blackburn:** That is the first time I have ever heard a church referred to as the private sector, but that is okay.

**Capt Wagar:** The Salvation Army has feet in both sectors.

I think it is important that in this conversation we not lose sight of the deterrent and punitive effects of incarceration, which I think are important. Once again, that may sound strange coming from somebody who comes from a church background, but then again, maybe it does not.

However, I think we must realize that a lot of people who are in our federal institutions are not really benefitting, in my experience at least in the province of Quebec, from the incarceration they are presently undergoing.

I know for sure of one case with which we had some dealings, a psychiatric case, a schizophrenic who is presently in carcerated in the Donnacona institution. I wrote to the director and asked him why that person was not being trained in a medium security institution in some kind of job skill or something that will facilitate his eventual reintegration into society. The response was, an honest response from the director, that there was no way they could handle somebody with that type of psychiatric problem in the institution, apart from storing them in a maximum security institution in order to prevent them from hurting themselves or being hurt by other inmates. I see this as an inadequate solution to the problem of dealing with psychiatric cases.

• 0950

**Mr. Blackburn:** If I may interrupt here, I know of a case right where a prisoner has been in desociation for seven years. That means 23 out of 24 hours a day are spent in a cell. His handlers cannot understand why he will not respond

[Translation]

Les délinquants sexuels coupables d'inceste ont un risque de récidive de 80 p. 100 environ s'ils ne suivent pas de traitement. Par contre, les incestueux qui suivent un traitement n'ont que 27 p. 100 de chance de récidiver. Par conséquent, l'intervention vaut vraiment la peine.

Par contre, tous les spécialistes vous diront qu'il est carrément impossible de traiter un pédophile. C'est la réalité et il faut l'accepter. Il faut définir ce qui est possible et ce qui est impossible et répartir les ressources en conséquence. Les ressources étant rares, il faudrait les consacrer aux individus avec lesquels on peut obtenir des résultats.

**M. Blackburn:** Que faire avec les autres délinquants qu'on ne peut pas traiter?

**M. Rowe:** Il faudra mettre au point d'autres moyens de contrôle, car ces détenus seront un jour libérés.

**Le capitaine Ken Wagar (directeur principal, Services correctionnels et judiciaires, Montréal, Armée du Salut):** J'aimerais faire une petite mise au point au sujet de la durée trop longue de l'incarcération. Je crois que je conviens avec la plupart de mes collègues du secteur privé réunis autour de cette table, que c'est probablement le cas.

**M. Blackburn:** C'est la première fois que j'entends dire qu'une église fait partie du secteur privé mais, cela ne fait rien, continuez.

**Capt Wagar:** L'Armée du Salut est présente dans les deux secteurs.

À mon sens, il est important de ne pas oublier que l'incarcération a un effet dissuasif et disciplinaire. Cette opinion peut paraître étrange de la part d'un homme d'église mais, à la réflexion, peut-être pas tant que ça.

En revanche, il faut savoir que bon nombre des détenus de nos établissements fédéraux ne bénéficient pas vraiment de leur incarceration. C'est tout au moins l'expérience que j'ai dans la province de Québec.

Je connais un détenu, un schizophrène qui relève de la psychiatrie, qui est actuellement incarcéré au pénitencier de Donnacona. J'ai écrit au directeur pour lui demander d'envisager de placer ce détenu dans un établissement à sécurité moyenne afin qu'il suive une formation professionnelle quelconque pour faciliter sa réinsertion dans la société. Le directeur m'a répondu en toute honnêteté qu'il était carrément impossible d'accepter un détenu ayant un tel problème psychiatrique dans un pénitencier autre qu'un établissement à sécurité maximale, étant donné qu'il fallait le protéger contre les autres détenus et l'empêcher lui-même de s'automutiler. Je considère que cela n'est pas une bonne façon de s'attaquer aux problèmes des détenus souffrant de troubles psychiatriques.

**M. Blackburn:** Permettez-moi de vous interrompre. Je connais le cas d'un prisonnier qui a été condamné à l'isolement cellulaire pendant sept ans. Cela signifie qu'il passe 23 heures sur 24 dans sa cellule. Le personnel qui est



*[Texte]*

to anger management treatment. Seven years! Everybody around this table would have problems controlling his anger after living in a cell 23 hours a day, every day for seven years. If that is treatment, then we are still in the dark ages.

**Capt Wagar:** The person I am talking about has a federal sentence. His crime is shoplifting and he has been incarcerated in a federal maximum security institution. I use that to illustrate the need within the federal prison system for more money to be spent on the treatment of psychiatric cases and people with other problems such as addictions. There is little available in the Quebec community except one psychiatric halfway house operated by another group in Montreal.

From my own experience in the Montreal Correctional Services office of the Salvation Army, where we work and where the wheel touches the road, we supervise a caseload of 25 parole and mandatory supervision cases. The supervisor on the spot. The person responsible for the supervision of the client once he leaves the prison under parole or under mandatory supervision can make a difference in the supervision of the client and the promotion of his successful rehabilitation and re-integration into society, and can make a difference in diminishing the level recidivism in that type of client.

Another example of the kind of difference we can make can be seen in another psychiatric client who was recently supervised by one of our parole supervisors. This particular parole supervisor spent weeks with this one guy, making sure that once he got out of the institution he was taken right to the psychiatric wing of a local hospital and was admitted. He made sure a support group was set up which included the hospital, his family and other agencies, as well our own. In the case of this one client he successfully worked towards getting him to his warrant expiry date without recidivism.

We feel this is the kind of difference that the private sector supervisors can make, as well as, I suppose, those working for the Correctional Service of Canada. I read one or two reports—one of them was the Rosenfeld report—before I came here. That report's opinion of parole supervisors was extremely low. We take pride in the parole supervision work that we do in our office in Montreal.

We feel we can make a difference with the 25 clients we have. In fact, we feel we have made a difference with many of them. As Dave pointed out, we cannot be successful with all of them, but we think we have made a difference, to the effect that had these people been kept in prison until their warrant expiry dates, their chances of falling back into crime would have been higher than after having been supervised by ourselves.

*[Traduction]*

chargé d'intervenir auprès de lui ne comprend pas pourquoi il ne répond pas au traitement de contrôle de la colère. Sept ans! Je pense bien que toutes les personnes assises autour de cette table auront de la difficulté à maîtriser leur colère après avoir passé sept ans de leur vie et 23 heures par jour dans une cellule. Si cela passe pour un traitement, nous sommes encore au moyen-âge!

**Capt Wagar:** Le détenu dont je parlais relève de la compétence fédérale. Il a été condamné pour vol à l'étalage et incarcéré dans un établissement fédéral à sécurité maximale. J'ai utilisé cet exemple pour vous montrer qu'il est nécessaire de consacrer plus de fonds, dans les pénitenciers fédéraux, au traitement des détenus souffrant de troubles psychiatriques et d'autres problèmes tels que la toxicomanie. Au Québec, il y a très peu de choses, à part une maison de transition pour détenus souffrant de troubles psychiatriques gérée par un autre groupement, à Montréal.

Au bureau des Services correctionnels de l'Armée du Salut à Montréal, où nous travaillons et où nous sommes directement en contact avec la réalité, nous supervisons 25 personnes en libération conditionnelle et en liberté surveillée. Le superviseur qui est responsable du détenu bénéficiant d'une libération conditionnelle ou d'une liberté surveillée est le pivot de l'intervention. C'est de lui que dépend la surveillance du délinquant, ainsi que sa réadaptation et sa réinsertion dans la société. Il peut également contribuer à faire baisser le risque de récidive du délinquant.

Afin d'illustrer le genre de résultats que nous pouvons obtenir, je vais vous donner l'exemple d'un autre délinquant souffrant de troubles psychiatriques, qui a récemment été supervisé par un de nos agents de supervision de libération conditionnelle. Ce superviseur a consacré plusieurs semaines à ce délinquant pour s'assurer qu'il serait pris en charge par les services psychiatriques d'un hôpital de la région dès sa sortie de prison. Il s'est organisé pour créer un groupe de soutien comprenant le personnel de l'hôpital, sa famille et des membres d'autres organismes en plus des représentants de l'Armée du Salut. Tous ses efforts ont été utiles puisqu'il a réussi à empêcher ce délinquant de récidiver jusqu'à l'expiration du mandat.

Quels sont les résultats que peuvent obtenir les surveillants des libérés conditionnels du secteur privé de même, je suppose, que ceux du Service correctionnel du Canada. Avant de venir ici, j'ai lu quelques rapports, dont le rapport Rosenfeld. L'auteur du rapport a une opinion extrêmement mauvaise des surveillants des libérés conditionnels. Nous sommes fiers, quant à nous, du travail de surveillance que nous faisons dans les bureaux de Montréal.

Nous estimons que l'intervention auprès de nos 25 délinquants est utile et que, pour beaucoup d'entre eux, nous avons obtenu des résultats positifs. Comme l'a indiqué Dave, notre intervention ne porte pas fruit dans tous les cas, mais nous pensons que nous faisons un travail utile car si ces détenus étaient restés en prison jusqu'à la date d'expiration de leur mandat, ils auraient probablement récidivé plus facilement qu'après avoir été placés sous notre surveillance.



[Text]

We have professional supervisors in our office. Again, we make a real difference with the clients we supervise.

**Mr. Blackburn:** So you agree that in many cases we should release them into mandatory supervision far earlier than we are right now.

**Capt Wagar:** I think we could, but the decisions have to be wisely made. You cannot release Clifford Olsons and Stantons into society.

**Mr. Blackburn:** You also think we should not hold anybody to warrant expiry unless they are uncontrollable, violent and totally anti-social people.

**Capt Wagar:** Yes, I think we agree with—

**Mr. Blackburn:** If they are in that condition and they go to warrant expiry they will still be a danger to society anyway.

**Capt Wagar:** Mr. Chairman, along with the Commissioner of the Correctional Service of Canada, we believe they will be more of a danger to society if they are kept to warrant expiry date than if they are released early under some form of proper residential or community supervision such as we offer in our Ottawa, Montreal and offices elsewhere across the country.

**Mr. Blackburn:** Mr. Chairman, I wonder if these two groups could send the committee some kind of a written overview of their substance abuse programs. I am very interested in these programs. I would like to see how they are structured and how successful they are.

• 0955

One of the complaints I have from some inmates is that they do not get started early enough on these programs when they are in prison, so the motivation is not there by the day they are released into mandatory supervision. Although they may have conned their way into that release, the programs have not really begun to stick.

As we know, most of those programs, if not all, are almost totally dependant on two things, the leadership in the group and the co-operation of the peer group itself. They have to work with themselves to help themselves, not by authority figures, not by uniforms, not by bosses. It just does not work that way. They can be led, they can be directed, they can be assisted, they can be coached, but they have to do the rehabilitating themselves, among themselves. That is what is key and I hope that is what is going on in our halfway houses in these programs. I want to see some evidence of it.

**Mr. Edwin Gurney (Executive Director, St. Leonard's Society of Canada):** Mr. Chairman, St. Leonard's Society of Hamilton initiated a very specialized substance abuse treatment program two years ago. You can read a little bit about it in the annual report that I gave to the clerk.

[Translation]

Nous avons des spécialistes parmi notre personnel de surveillance et nous sommes persuadés que notre intervention est vraiment utile.

**M. Blackburn:** Vous êtes donc convaincu qu'il faudrait placer les détenus en liberté surveillée plus tôt qu'actuellement.

**Capt Wagar:** Je crois que ce serait possible, mais ce sont des décisions qu'il faut prendre avec soin. Il est impossible de libérer des individus comme Clifford Olson et Stanton.

**M. Blackburn:** Vous pensez également qu'il ne faudrait pas incarcérer les détenus jusqu'à expiration de leur mandat, sauf dans le cas d'individus incontrôlables, violents et totalement asociaux.

**Capt Wagar:** Oui, je pense que nous sommes d'accord avec. . .

**M. Blackburn:** Par contre, ces individus constitueront toujours un danger pour la société, même s'ils sont détenus jusqu'à expiration de leur mandat.

**Capt Wagar:** Monsieur le président, nous sommes persuadés, tout comme le commissaire du Service correctionnel du Canada, que de tels individus représentent pour la société un danger plus grand s'ils sont incarcérés jusqu'à expiration de leur mandat, au lieu d'être libérés de manière plus précoce et de bénéficier d'une surveillance appropriée dans un centre d'hébergement ou dans la collectivité. Nous offrons ce type de surveillance dans nos bureaux d'Ottawa et de Montréal, ainsi que dans d'autres villes.

**M. Blackburn:** Monsieur le président, j'aimerais demander à ces deux groupes de faire parvenir au comité une documentation écrite concernant leurs programmes de traitement des toxicomanes. Ces programmes m'intéressent beaucoup, et j'aimerais savoir comment ils fonctionnent et quel est leur taux de réussite.

Certains détenus se plaignent de ne pas pouvoir participer à de tels programmes alors qu'ils sont encore en prison, si bien qu'ils manquent de motivation le jour où ils sont mis en liberté surveillée. Ils ont peut-être suivi le programme uniquement pour obtenir leur libération, mais le traitement n'a pas vraiment commencé à faire de l'effet.

Nous savons que la plupart ou même la totalité de ces programmes sont presque entièrement tributaires de deux facteurs: la direction du groupe et la collaboration des autres participants. Les participants doivent s'entraider et trouver eux-mêmes la solution à leurs problèmes. Cette solution ne peut leur être donnée par des personnes qui ont autorité sur eux, qui portent un uniforme ou à qui ils doivent obéir. Cela ne fonctionne pas de la même manière. On peut les diriger, les aider, les conseiller, mais leur réadaptation dépend uniquement d'eux. Voilà le secret de tout traitement efficace et j'espère que cette formule est appliquée dans les programmes qu'offrent nos maisons de transition. J'aimerais en avoir la preuve.

**M. Edwin Gurney (directeur général, Société Saint-Léonard du Canada):** Monsieur le président, la Société Saint-Léonard de Hamilton a mis sur pied, il y a deux ans, un programme très spécialisé de traitement des toxicomanes. Le rapport annuel que j'ai remis au greffier du comité en parle brièvement.



[Texte]

One of the things that has happened since we initiated the program which, as I say, took place two years ago, was that we have taken the next step. Now it has also become an in-reach program whereby the program is now taught within one of the institutions, and therefore there is an institutional program linked with the outside, halfway house specialized program, with a fair amount of success, although we do not have statistics at this point because we have really only been operating at full speed for the last eight months.

We can say that the program has enjoyed a fair amount of success. The manuals have been written, etc. If there are any other questions relating to that program, I could try to respond to them, but it is outlined in our annual report. It is a step that we are taking both within the institution and outside.

**Mr. King:** I have already alluded to it, but I do not think we can minimize the importance of the support network that has to exist in the community, and primary in that support network is family.

**Mr. Blackburn:** Beyond the expiry date.

**Mr. King:** Absolutely, and I think it is one of the critical reasons why, under this controlled re-entry process, that the private sector as well as CSC provide a support network, particularly the private sector. A support network between agencies is absolutely critical.

We cannot just focus only on the individual offender, and you have already suggested this. We have to help to build in that support network, particularly with the family. I think the principle in most of the programs that we operate is to do just that, to be that kind of resource.

**Capt Wagar:** I wonder if the committee is familiar with the community risk needs management scale that is used by parole supervisors working for the Correctional Service of Canada. Are you familiar with this document? I think it is very important that you should get a copy of this document and just look over the headings on this form, because this is the guide that directs the supervisors of parole in my office. These are the subject areas they have to deal with their clients on, and rather than—as I have read in one or two reports to this committee already—just have parole supervision or mandatory supervision consisting of one quick report to an office once every week, or once every two weeks, or once every month, you should know what goes on when those visits are being held. You should know what is discussed.

To give you some quick idea, these include academic and vocational skills, employment patterns, financial management; we help our clients set up budgets—we are talking here about guys who do not know how to manage their own personal finances—marital and family relationships, problems with companions and significant others, living arrangements, behavioural and emotional stability, alcohol usage, drug usage, mental ability, personal health, general attitude. These

[Traduction]

Comme je viens de le dire, nous avons lancé ce programme il y a deux ans et, depuis, nous avons franchi une nouvelle étape. Nous sommes maintenant en mesure d'offrir ce programme à l'intérieur des établissements. Nous proposons donc, avec un certain succès, un programme relié au programme spécialisé offert à l'extérieur, en maison de transition. Pour le moment, nous n'avons pas encore de statistiques disponibles, étant donné que nous ne sommes véritablement en activité que depuis huit mois.

On peut dire quand même que le programme connaît un certain succès. Nous avons rédigé les manuels de traitement, etc. Je peux répondre aux questions qui me seront posées au sujet de ce programme décrit dans notre rapport annuel. Il s'agit d'un programme offert à la fois dans les établissements carcéraux et à l'extérieur.

**M. King:** Je l'ai déjà mentionné, mais je pense que l'on ne peut pas minimiser l'importance du réseau de soutien dont doit disposer le détenu au sein de la collectivité. Il faut souligner également que les membres de la famille constituent les éléments principaux de ce réseau de soutien.

**M. Blackburn:** Après la date d'expiration.

**M. King:** Parfaitement et, à mon sens, il est absolument essentiel que le SCC et surtout le secteur privé offrent aux détenus un réseau de soutien lors de sa réinsertion. Il est absolument essentiel de disposer d'un réseau de soutien entre organismes.

Comme vous l'avez dit, on ne peut pas s'intéresser uniquement aux détenus. Il faut favoriser l'éclosion d'un réseau de soutien, particulièrement au sein de la famille du détenu. La plupart des programmes que nous proposons mettent justement l'accent là-dessus.

**Capt Wagar:** Je me demande si les membres du comité connaissent le barème de gestion des risques et besoins dont se servent les agents de liberté conditionnelle du Service correctionnel du Canada. Connaissez-vous ce document? Je pense qu'il est très important pour vous d'obtenir un exemplaire de ce document et de prendre connaissance des titres figurant sur ce formulaire, car il sert de guide aux surveillants des libérés conditionnels qui relèvent de mon bureau. Ce document mentionne tous les éléments dont ils doivent tenir compte, car, contrairement à ce que j'ai lu dans certains rapports remis à votre comité, la surveillance des personnes bénéficiant d'une libération conditionnelle ou d'une liberté surveillée ne consiste pas simplement à transmettre une fois par semaine ou une ou deux fois par mois un bref rapport au Service correctionnel. Vous devez savoir ce qui se passe lors des visites de surveillance.

Pour vous donner rapidement une idée, il est question d'aptitudes scolaires et professionnelles, d'attitudes face à l'emploi, de gestion financière; nous aidons nos clients à gérer leur budget étant donné que nous avons affaire à des personnes qui ne savent pas gérer leurs finances personnelles. Nous prodiguons des conseils conjugaux et familiaux, nous réglons les problèmes qu'ils peuvent avoir avec leurs conjoints et d'autres personnes jouant un rôle important dans



[Text]

things are discussed during every one of the meetings on community parole and mandatory supervision. It is far from being a perfunctory program. It is a serious, professional effort to promote the successful rehabilitation and reintegration of mandatory supervision and parole cases into the community and to prevent them from falling back into crime.

• 1000

**The Chairman:** I almost see an ambivalence in your answers. You know we have had 803 cases referred. That constitutes 5.3% of all potential mandatory supervision releases. And 426 of those referred were detained. That constitutes 3% of all mandatory supervision. So only 3% are detained.

While I hear the witnesses saying we agree with Bill C-67, we agree that for the protection of the public these people have to be detained, at the same time I am hearing all of you saying, we can make a difference; if you send these people to us we can make a difference, we can help them not to offend again.. So my question is: do you agree with the provisions of Bill C-67, or do you think there is a better way and you have it?

**Capt Wagar:** In response to your question, I perceive and understand from the comments made to this committee by other witnesses, and by some members of the committee, that they want to see mandatory supervision abolished. I will just share my experience with you. Mandatory supervision, as part of Bill C-67, can work and can be effective, and has been, in my experience, in my own parole supervision situation in Montreal.

**The Chairman:** It has been effective, but I do not consider that an answer to my question. If you had your way right now, would you do away with the provisions of Bill C-67 and let sexual offenders out because, as you stated, "we can make a difference"?

**Mr. King:** We also indicated in our opening statement the reality that there are those who do represent something other than the typical offender.

**The Chairman:** So what you are saying is that there are certain cases you where cannot make a difference.

**Mr. King:** The whole foundation of the Salvation Army is that a difference can be made in people's lives, that no one is beyond the ability to change. However, when we are looking at the criminal justice system as a whole, at the importance of the protection of the public, we are not suggesting that there are some people who should just be locked up forever and ever. We are suggesting that there may be some who require a longer time of incarceration, further

[Translation]

leur vie; nous les aidons à prendre des décisions concernant leur logement, leur comportement et leur stabilité émotive, l'usage de l'alcool et de la drogue, leurs aptitudes mentales, leur santé personnelle, leur attitude générale. Nous discutons de cela à chacune des réunions consacrées à la liberté conditionnelle et à la surveillance obligatoire au sein de la collectivité. Il ne s'agit pas d'un programme établi pour la forme, tant s'en faut. Il s'agit d'un effort sérieux et professionnel pour encourager une réadaptation et une réinsertion dans la collectivité des personnes assujetties à une surveillance obligatoire et à la liberté conditionnelle et pour éviter qu'elles ne récidivent.

**Le président:** Nos réponses vont presque en sens contraires. Vous savez que 803 cas nous ont été renvoyés. Cela représente 5,3 p. 100 de toutes les libérations éventuelles sous surveillance obligatoire. Et parmi les personnes qui nous ont été envoyées, 426 étaient détenues. Cela représente 3 p. 100 de toutes les personnes placées sous surveillance obligatoire. Seulement 3 p. 100 d'entre elles sont détenues.

J'entends, d'une part, les témoins dire qu'ils sont d'accord avec le projet de loi C-67, qu'il faut que ces personnes soient incarcérées pour protéger le public, et je vous entends, d'autre part, dire que vous pouvez changer la situation; que si on vous envoie ces personnes, vous pouvez les aider à ne pas récidiver. Ma question est donc la suivante: êtes-vous d'accord avec les dispositions du projet de loi C-67 ou pensez-vous qu'il y ait une meilleure solution et que vous pouvez nous la proposer?

**Capt Wagar:** Pour répondre à votre question, il me semble, d'après les remarques faites à ce comité par d'autres témoins et par certains membres du comité, que l'on désire l'abolition de la surveillance obligatoire. Je vais simplement vous faire part de mon expérience. La surveillance obligatoire, prévue dans le projet de loi C-67, peut être mise en place et donner des résultats, comme j'en ai fait l'expérience dans mes fonctions de surveillance des personnes en liberté conditionnelle à Montréal.

**Le président:** Vous avez obtenu des résultats, mais je ne considère pas cela comme une réponse à ma question. Si vous pouviez actuellement agir comme vous l'entendez, vous débarrasseriez-vous des dispositions du projet de loi C-67 et laisseriez-vous sortir les délinquants sexuels parce que, comme vous le dites, vous pouvez changer la situation?

**M. King:** Nous avons aussi indiqué dans notre déclaration préliminaire qu'il y a en réalité des personnes qui ne sont pas des délinquants types.

**Le président:** Vous voulez donc dire que, dans certains cas, vous ne pouvez pas faire changer la situation.

**M. King:** L'Armée du Salut repose sur la prémisse que l'on peut changer la vie des gens, que personne n'échappe à cette possibilité de changement. Cependant, lorsque l'on considère le justice pénale dans son ensemble, l'importance de la protection du public, nous ne voulons pas dire que certaines personnes doivent être enfermées indéfiniment. Nous voulons dire que certains doivent être incarcérés plus longtemps, suivis davantage et examinés de plus près. Cela



[Texte]

monitoring, and closer review. This should be part and parcel of the process in Bill C-67, to review their cases very closely.

**Mr. Blackburn:** Some kind of controlled incarceration or hospitalization—some kind of institution, it does not have to be bars.

**Mr. King:** Certainly there are those who are sitting in federal institutions who probably should not be in that kind of a setting but should be in a proper hospital setting.

You are suggesting that there is ambivalence in the answers we have been providing, and I can see how you might perceive it that way. I would just suggest that there is a danger of over-generalizing by saying Bill C-67 is either good or bad and that it is very much a black and white issue. We would suggest otherwise.

**The Chairman:** We are charged with recommending changes and you are here to tell us what changes you feel should be made. I would like to hear from the St. Leonard Society on the same point.

• 1005

**Mr. Walsh:** I would say that you are charged with the business of protecting the public. We are suggesting that you should provide a few more alternatives to the Parole Board in dealing with these individuals, the 3% you are talking about—that there may well be ways of dealing with them other than the incarceration, because the facilities do not exist either within your institution or outside of your institution. So nobody is arguing that there has to be a way of maintaining control of those people who should not be out. But we think that within that 3% there may well be some who are held because there is no other place for them.

**Capt Wagar:** I would agree with my colleague from the St. Leonard Society that it is very important that the hand of the private sector be strengthened. If you are going to change something related to Bill C-67, then why not strengthen it at the bottom end, where private sector agencies have such a variety of programs and services to offer? I underline that this should also include some kind of financial support to help us deliver better programs than we presently deliver.

For example, the Salvation Army has addiction treatment facilities in Montreal, one in English and one for French clients. Through the wisdom of decisions made by the National Parole Board, for whom we have the greatest respect, clients are sent to us regularly under mandatory supervision or parole supervision with conditions that, although they are under supervision, they spend their first months outside in one of these addictions treatment programs. That is the kind of difference we make in the community. But these programs are notoriously underfunded and cannot be staffed with the best possible personnel because the funds are not made available to us to do so.

[Traduction]

devrait être prévu dans le processus instauré par le projet de loi C-67, c'est-à-dire le fait de pouvoir examiner les cas de façon très approfondie.

**M. Blackburn:** Vous parlez d'une sorte d'incarcération ou d'hospitalisation contrôlée—dans un établissement quelconque, mais nécessairement derrière des barreaux.

**M. King:** Il y a certainement des gens dans les établissements fédéraux qui ne devraient pas rester dans un tel cadre et devraient séjourner dans un vrai établissement hospitalier.

Vous dites que les réponses que nous vous avons données vont presque en sens contraires, et je vois comment vous pouvez avoir cette impression. Je vous dirai simplement que l'on risque de trop généraliser si l'on dit que le projet de loi C-67 est bon ou mauvais, que c'est noir ou blanc. Nous proposerions une attitude différente.

**Le président:** Nous avons pour mission de recommander des modifications, et vous êtes ici pour nous dire quelles modifications vous souhaitez. J'aimerais savoir ce que pense de cette question la Société Saint-Léonard.

**M. Walsh:** Je dirais que vous avez pour mission de protéger le public. Nous souhaiterions qu'il y ait quelques autres solutions que la Commission des libérations conditionnelles pour s'occuper de ces personnes, des 3 p. 100 dont vous parlez. Nous pensons qu'il pourrait bien y avoir d'autres moyens que l'incarcération pour ces personnes, car les installations n'existent pas, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur de votre établissement. Personne ne conteste donc qu'il devrait y avoir un moyen d'assurer le contrôle de ces personnes qui ne devraient pas être libérées. Mais nous pensons que dans ces 3 p. 100, il y en a sans doute certaines qui sont détenues parce qu'il n'y a pas d'autre endroit où les placer.

**Capt Wagar:** Je serais d'accord avec mon collègue de la Société Saint-Léonard pour dire qu'il est très important de renforcer la participation du secteur privé. Si vous devez changer quelque chose dans le projet de loi C-67, pourquoi ne pas le renforcer en bout de ligne, là où les organismes du secteur privé ont divers programmes et services à offrir? J'insiste pour dire qu'il faudrait également prévoir un soutien financier pour nous aider à offrir de meilleurs programmes qu'actuellement.

Par exemple, l'Armée du Salut a des installations de désintoxication à Montréal, l'une pour la clientèle anglophone, l'autre pour la clientèle francophone. Grâce aux sages décisions de la Commission nationale des libérations conditionnelles, pour laquelle nous avons le plus grand respect, on nous envoie régulièrement des délinquants sous surveillance obligatoire ou dans le cadre de la surveillance des libérés conditionnels à condition que, bien qu'ils soient sous surveillance, ils participent pendant leurs premiers mois de liberté à ces programmes de désintoxication. C'est ainsi que nous pouvons changer la situation pour la collectivité. Mais ces programmes sont nettement sous-financés, et il n'est pas possible d'engager le meilleur personnel possible parce que nous n'avons pas l'argent pour le faire.



[Text]

I feel that if funds were made available to our programs such as these then we could make even more of a difference than we make now in the successful rehabilitation of the inmates who are confided to us under the terms of the 1986 Bill C-67 by the commissioner for the Parole Board.

**The Chairman:** I understand what you are saying, and before I proceed to our next questioner I want to tell you a story. Mr. Nunziata and I are the only two members of this committee who were there at the time, but we went to meet with the people after the Stanton escape and murder case. We went in and met with case workers, and we asked them if they saw anything strange about Mr. Stanton while he was with them there. They said no, that he was perfectly normal, everything was fine. Then we met with the residents of that halfway house and asked if they had seen anything strange about Stanton. They answered, my God, was he a strange one; we stayed right away from him. Suddenly you start to wonder. We asked if they reported this to the case workers. They said no, but that they left him alone; they did not go near him.

So after a while you start to wonder if the case workers and other people are being astute enough and trained well enough. I do not know what the answer is.

**Mr. Rowe:** Excuse me, sir, but our clients in post-suspension hearings are equally as insightful. We have to be careful that the information you are receiving from the residents in the same facility was in fact the case. I do not know whether it was or was not—

**The Chairman:** I can understand that, sure.

**Mr. Rowe:** The quality of service delivered in any circumstance, whatever program, is geared at least to a certain extent to the quality of design of that program and the resources available properly to staff with professionals—

**The Chairman:** I understand that. I am not trying to be critical; I am just bringing out a point that this was post-incident, but the workers did not say to us that, yes, they saw there were things that mattered. This was not brought out. So I do not know, but I thank you for trying to clear up the ambivalence for me.

**Capt Wagar:** Part of the problem here may be the situation we had a few years ago caused by the lack of information that was available to agencies such as our own. There were certain documents we were not allowed to see related to clients we were expected to supervise. So essentially we were supervising clients with one hand tied behind our backs, or with a blindfold on, and that caused dangerous situations such as the sad Ruygrok case which occurred here in Ottawa a few years ago.

[Translation]

J'estime que si on accordait un financement à nos programmes de ce type, nous pourrions changer encore davantage la situation pour ce qui est de la réadaptation réussie des détenus qui nous sont confiés par le commissaire de la Commission des libérations conditionnelles aux termes du projet de loi C-67 de 1986.

**Le président:** Je comprends ce que vous voulez dire et avant de passer à notre interlocuteur suivant, je veux vous raconter une histoire. M. Nunziata et moi-même sommes les deux seuls membres de ce comité à avoir été présents à l'époque, mais nous sommes allés rencontrer les gens après l'affaire Stanton, où il y avait eu évasion et meurtre. Nous sommes allés rencontrer les agents chargés des cas et nous leur avons demandé s'ils avaient remarqué quelque chose de bizarre chez M. Stanton pendant qu'il était parmi eux. Ils m'ont dit que non, qu'il était tout à fait normal, que tout allait bien. Puis nous sommes allés rencontrer les pensionnaires du foyer de transition pour leur demander s'ils avaient remarqué quelque chose de bizarre chez Stanton. Ils nous ont répondu que pour être bizarre, il était bizarre! Qu'ils se gardaient bien de l'approcher. On se pose donc immédiatement des questions. Nous leur avons demandé s'ils avaient dit cela aux agents chargés des cas. Ils nous dit que non, mais qu'ils le laissaient tranquille; qu'ils ne l'approchaient pas.

Au bout d'un certain temps, on commence donc à se demander si les agents chargés des cas et les autres sont suffisamment perspicaces et bien formés. Je ne connais pas la réponse.

**M. Rowe:** Je vous demande pardon, monsieur, mais ceux qui participent aux audiences postsuspension sont tout aussi perspicaces. Il faut être prudent et se demander si les renseignements que vous avez reçus de la part des pensionnaires du même établissement étaient véridiques. Je ne sais ce qu'il en était.

**Le président:** Je le comprends certainement.

**M. Rowe:** La qualité des services fournis de toute manière, quel que soit le programme, est déterminée, dans une certaine mesure du moins, par la qualité de la conception du programme et par les ressources disponibles pour embaucher les professionnels voulus. . .

**Le président:** Je comprends cela. Je n'essaie pas d'être critique; je vous fais simplement remarquer que cela se passait après l'incident, que les agents ne nous ont pas dit avoir remarqué des choses importantes. Cela n'a pas été signalé. Je ne sais donc trop à quoi m'en tenir, mais je vous remercie d'essayer d'éclaircir cette contradiction.

**Capt Wagar:** Ce problème vient peut-être en partie de la situation que nous avons connue il y a quelques années et qui était due à l'insuffisance des informations mises à la disposition d'organismes comme le nôtre. Certains documents concernant les délinquants que nous devions surveiller nous étaient refusés. Nous devions donc en gros surveiller des clients en ayant une main attachée derrière le dos ou en ayant un bandeau sur les yeux, et c'est ce qui a entraîné des situations dangereuses comme la triste affaire Ruygrok, qui s'est passée à Ottawa il y a quelques années.



[Texte]

[Traduction]

• 1010

Since then this question of the sharing of confidential information with the private sector agencies has been essentially addressed; and although there are still related problems—such as the fact that we get clients sent to us and only receive their dossiers a week or two after we first meet them, which is a problem that has to be addressed by the Correctional Service of Canada—essentially the system is much better now than it was two or three years ago.

**Mr. Blackburn:** Why should there be a week's timeframe between the time the person gets to you and his documentation gets to you? It should be the other way around.

**Capt Wagar:** That is the same question I put to the people I report to in the Correctional Service of Canada, and so far they say they just cannot get the documentation together.

**Mr. Blackburn:** There should be a very simple solution.

**Capt Wagar:** I disagree with them, and I am continually pushing them to correct the problem.

**Mr. Blackburn:** Something is very seriously wrong.

**The Chairman:** We will look into that.

**Mr. Domm (Peterborough):** I certainly certainly do not want to leave the impression through my line of questioning that everyone in this committee is not fully cognizant of the excellent community work by both of your organizations and how much we have looked forward to this opportunity to review this piece of legislation with you.

Mr. Chairman, the difficulty in dealing with this legislation is that on one hand we have witnesses appearing before us who feel the statistics released by the National Parole Board chairman, Fred Gibson, and substantiated by the Canadian Bar Association in reporting these figures to us in their presentation, would indicate that with a 29% to 41% reoccurrence of in some cases a much more violent crime—an indictable offence from a lesser crime—and brought back into the institutions again as inmates it has been an abysmal failure. On the other hand, we have witnesses, very respected witnesses like yourselves, who maintain that if you had more money—if some of the incarceration costs of \$50,000 were directed to rehabilitation into the community—you would have a better success rate.

But I remind you that whether it is one-chance mandatory supervision with a 41% failure rate on study, whether it is a study of a residency order and a 55% problem with indictable offences, or whether it is regular mandatory supervision with a 42% new indictable offences, it does not matter what category we look at, those figures are not acceptable to a lot of Canadian people.

Depuis lors, la question de la communication des renseignements confidentiels aux organismes du secteur privé a en gros été résolue; et s'il y a toujours des problèmes liés à cette question—comme par exemple le fait qu'on nous envoie des délinquants et qu'on ne reçoit leur dossier qu'une semaine ou deux après les avoir rencontrés pour la première fois, ce qui constitue un problème que doit résoudre le Service correctionnel du Canada—le système est dans l'ensemble bien meilleur maintenant qu'il ne l'était il y a deux ou trois ans.

**M. Blackburn:** Pourquoi doit-il y avoir un délai d'une semaine entre le moment où la personne vient vous voir et celui où ses documents vous parviennent? Ce devrait être l'inverse.

**Capt Wagar:** Je pose cette même question aux responsables du Service correctionnel du Canada dont je relève, et, pour l'instant, on me répond qu'on ne peut simplement pas rassembler les documents.

**M. Blackburn:** Il devrait y avoir une solution très simple à ce problème.

**Capt Wagar:** Je ne suis pas d'accord avec eux et je ne cesse de leur demander de rectifier cette situation.

**M. Blackburn:** Il y a quelque chose qui ne va vraiment pas.

**Le président:** Nous étudierons la question.

**M. Domm (Peterborough):** Je ne voudrais surtout pas donner l'impression, en posant mes questions, que tous les membres du comité ne sont pas parfaitement au courant de l'excellent travail communautaire que vos deux organismes effectuent. Je veux aussi vous dire combien nous étions impatients d'étudier ce document législatif avec vous.

Monsieur le président, le problème avec ce genre de texte législatif, c'est que nous avons, d'une part, des témoins qui comparaissent devant nous et qui estiment que les statistiques publiées par Fred Gibson, le président de la Commission nationale des libérations conditionnelles, et appuyées par l'Association du Barreau canadien qui nous a communiqué ces chiffres dans son exposé, semblent indiquer qu'avec 29 à 41 p. 100 de récidives—l'acte étant dans certains cas beaucoup plus violent que le premier acte criminel—et du fait qu'il faut réincarcérer les auteurs, le système est un échec incroyable. Par ailleurs, nous avons des témoins, des témoins très respectés comme vous-même, qui estiment que s'ils avaient davantage d'argent—si une partie des 50,000\$ que coûte l'incarcération était consacrée à la réinsertion dans la collectivité—le taux de succès serait meilleur.

Mais je dois vous dire que, qu'il s'agisse de la surveillance obligatoire «one chance» avec un taux d'échec de 41 p. 100, selon une étude, ou d'une étude sur le placement dans un centre d'hébergement avec 55 p. 100 de nouveaux actes criminels, ou encore de la surveillance obligatoire normale avec 42 p. 100 de nouveaux actes criminels, peu importe la catégorie que l'on considère, ces chiffres ne sont pas acceptables pour beaucoup de Canadiens.



[Text]

I am asking you if you think it needs a serious overhaul. It must. I do not buy the argument that although 10% are wrong, the other 90%. . . because that 90% could be wrong as well. I look at it, as do most Canadians, that if we can save a life by incarceration of a known person, then we should incarcerate.

If you are doing this kind of work, which you all purport to be doing with these persons, and you provide supervision of offenders conditionally released into the community, do you supervise offenders released on one-chance mandatory supervision? What supervisory work do you do with those one-time mandatory supervision people; and what are the results of your work with them? Have you been able to predict the danger to society in that group?

• 1015

**Mr. Rowe:** Because of the relative newness of this legislation that has brought this about, we have not dealt with great numbers, and I will qualify it by saying that.

The effort expended on supervision is certainly more intense with an individual in that situation, so greater attention is paid to the movement of that individual in the programs they are being plugged into and to the monitoring of their effort.

I would like to respond to your comment on the statistics, Mr. Domm, but only to point out that we should keep in mind that these statistics reflect the percentage of individuals who have had to be returned to an institutional setting for one reason or another. That figure does not represent the numbers who have committed new offences.

**Mr. Blackburn:** They could go back on technical violations.

**Mr. Rowe:** Yes, they could go back because they violated a curfew or had a beer when they have an abstinence clause. Again, the reason used is that the return is for the protection of the public; there is a concern that this violation is the beginning of a pattern of deterioration.

**The Chairman:** That point is very true. In Mr. Domm's statistics he stated they "might be somewhat misleading". However, if you look at one-chance MS, residency orders, and so on, and compare them to regular mandatory supervision, the percentage of persons who had been referred for detention is much higher than the others; I would say triple.

**Mr. Rowe:** Part of the answer is that when an individual comes to a residential facility on a one-chance mandatory they are much more apt to be tripped up on technical breaches than an individual who is released on mandatory supervision directly to the community, to be supervised by the Correctional Service of Canada.

**Mr. Domm:** I would be interested in your comments, from the point of view of the Salvation Army.

[Translation]

Je vous demande si vous estimez nécessaire une révision en profondeur. Ce doit être le cas. Je ne peux pas admettre que bien que 10 p. 100 aient tort, les 90 p. 100 restants. . . parce que ces 90 p. 100 pourraient également avoir tort. J'estime, comme la plupart des Canadiens, que si on peut sauver une vie en incarcérant une personne connue, il faut l'incarcérer.

Si vous faites ce genre de travail, que vous prétendez tous faire avec ces personnes, et que vous surveillez les délinquants en libération conditionnelle dans la collectivité, surveillez-vous les délinquants libérés dans le cadre d'une surveillance obligatoire «one chance»? Quel travail de surveillance faites-vous avec des gens qui ont droit à une surveillance obligatoire unique et quels sont les résultats de votre travail avec eux? Vous est-il possible de prévoir les risques que présente ce groupe pour la société?

**M. Rowe:** En raison de la nouveauté relative du texte législatif qui a amené cette situation, nous n'en avons pas encore eu beaucoup et j'apporterai la nuance suivante.

Les efforts consacrés à la surveillance sont certainement plus intenses pour une personne dans cette situation; on prête donc davantage attention aux déplacements de la personne en question lorsqu'elle est amenée dans ces programmes et on contrôle davantage ses efforts.

J'aimerais répondre à votre remarque sur les statistiques, monsieur Domm, mais seulement pour préciser qu'il faut bien savoir que ces statistiques reflètent le pourcentage de personnes qui ont dû retourner dans un établissement pour une raison ou une autre. Ce chiffre ne représente pas le nombre de personnes ayant commis un nouveau délit.

**M. Blackburn:** On peut les réinterner pour des quasi-délits.

**M. Rowe:** Oui, on peut les réinterner parce qu'elles n'ont pas respecté le couvre-feu ou parce qu'elles ont pris une bière lors qu'elles devaient s'abstenir de prendre de l'alcool. Une fois encore, la raison invoquée pour ce renvoi en établissement est la protection du public; on craint que ce non-respect des conditions de libération soit le début d'un cycle de détérioration.

**Le président:** C'est très vrai. En donnant ces statistiques, monsieur Domm a précisé qu'elles pourraient être quelque peu trompeuses. Toutefois, si vous considérez l'octroi unique de la surveillance obligatoire, les ordonnances de résidence, etc. et que vous les comparez avec la libération normale sous surveillance obligatoire, le pourcentage des personnes qui ont dû être renvoyées en détention est beaucoup plus élevé qu'ailleurs; je dirais qu'il est trois fois plus élevé.

**M. Rowe:** On trouvera un élément de réponse dans le fait que, lorsqu'un individu vient dans un établissement de résidence dans le cadre d'un octroi unique de surveillance obligatoire, il risque beaucoup plus d'être pris en défaut pour des quasi-délits et d'être surveillé par le Service correctionnel du Canada qu'une personne qui est libérée directement dans la collectivité sous surveillance obligatoire.

**M. Domm:** J'aimerais savoir quelle est l'opinion de l'Armée du Salut à cet égard.



[Texte]

**Capt Wagar:** We do not conduct one-chance mandatory supervision because we have not yet been confided with cases by the Correctional Service of Canada. However, we stand ready to conduct such supervision, should cases be sent to us.

I would like to react very briefly to your statements about recidivism and reincarceration as related to percentages. The information is not in on what would happen if we forced all inmates to serve their sentences up to their warrant expiry dates. But my own prediction or suggestion would be that the rate of recidivism and eventual reincarceration would be equal to or, which is likely, higher than that which we presently experience with parole and mandatory supervision cases being returned to their institutions for one reason or another.

**Mr. Domm:** Yet that suggestion would not be substantiated by the figures I used.

**Capt Wagar:** No. We do not yet have figures.

**Mr. Domm:** There is a better success rate with those, yes. But unless I am misreading this information, there is a better chance of success with those offenders who go to full term. The results would indicate fewer cases of readmittance or of further charges laid against those than are laid against offenders under residential orders, for whom the rate of offence was 55%; under one-chance mandatory supervision, for whom the rate of offences was 41%; or for offenders under regular mandatory supervision, for whom the rate is 42%.

All the rates of offence seem to be approximately half the total figure and there is not enough difference to count on—perhaps just one or two persons out of 100—and some. There is not enough difference between the two to warrant early supervision. If we can get the early supervision person in for a full term, the chances of a 50% problem will probably still be there because they are the better ones. Do you think the better ones will become worse if they serve their full term? Do you think they will become worse than the bad ones will become if they serve their terms?

**Capt Wagar:** Based upon my own personal experience, I would rather take my chances with the present system and with Bill C-67 than see a system in which all inmates were allowed to go to their warrant expiry date before being released. I do not want to live in that kind of society, with that potentially high risk of danger to society, and I think we can avoid it by staying with the terms of Bill C-67.

• 1020

[Traduction]

**Capt Wagar:** Nous ne nous occupons pas des cas d'octroi unique de surveillance obligatoire parce que le Service correctionnel du Canada ne nous a pas encore confié de tels cas. Cependant, nous sommes prêts à effectuer cette surveillance, si on nous envoie des cas.

J'aimerais faire une brève remarque sur vos déclarations concernant les récidives et la réincarcération, pour ce qui est des pourcentages. On n'a pas de renseignements sur ce qui se produirait si on obligeait tous les détenus à purger leur peine jusqu'à la date d'expiration de leur mandat. Je crois pouvoir prévoir ou suggérer que le taux de récidive et de réincarcération éventuelle serait égal ou, plus vraisemblablement, plus élevé qu'il ne l'est actuellement pour les cas de libération conditionnelle et sous surveillance obligatoire qu'on renvoie dans leur établissement pour une raison ou une autre.

**M. Domm:** Cette suggestion ne semble pas être étayée par les chiffres que j'ai donnés.

**Capt Wagar:** Non. Nous n'avons pas encore de chiffres.

**M. Domm:** Oui, il y a un taux de réussite supérieur avec ces personnes. Mais, à moins que j'interprète mal ces renseignements, on a de plus grandes chances de succès avec les délinquants qui purgent la totalité de leur peine. Les résultats semblent indiquer qu'il y a moins de cas de réadmission ou de nouvelles inculpations pour ces personnes que pour les délinquants qui sont assignés à une résidence, pour lesquels le taux d'infraction est de 55 p. 100; ceux qui bombent sous le coup d'un octroi unique de surveillance obligatoire, pour lesquels le taux d'infraction est de 41 p. 100; ou pour les délinquants qui sont en liberté sous surveillance obligatoire normale, pour lesquels le taux est de 42 p. 100.

Tous les taux d'infraction semblent être à peu près la moitié du chiffre total et la différence n'est pas suffisante—il s'agit peut-être d'une ou deux personnes sur 100 et quelque. Il n'y a pas suffisamment de différence entre les deux pour exiger une surveillance anticipée. Si nous pouvions obtenir qu'une personne en surveillance anticipée purge la totalité de sa peine, les chances d'avoir un problème dans 50 p. 100 seraient encore là parce que ce sont les meilleurs cas. Pensez-vous que les meilleurs puissent devenir les pires s'ils purgent la totalité de leur peine? Pensez-vous qu'ils puissent devenir pires que ne le deviendraient les cas difficiles s'ils purgeaient la totalité de leur peine?

**Capt Wagar:** D'après ma propre expérience, je préférerais tenter le coup avec le système actuel et avec le projet de loi C-67 que de voir un système dans lequel tous les détenus seraient autorisés à aller à l'expiration de leur mandat avant d'être libérés. Je n'aimerais pas vivre dans une telle société avec les gros risques éventuels de danger pour la société et je pense que nous pouvons l'éviter en nous en tenant aux dispositions du projet de loi C-67.

**M. King:** Je ne connais pas très bien les chiffres dont vous parlez. Si j'interprète comme il se doit ce que vous dites, en tenant également compte des remarques déjà faites par M. Rowe, une forte proportion de suspensions ou de révocations sont dues à des quasi-délits et non des inculpations.

**Mr. King:** I am not completely familiar with the figures you are referring to. If I am interpreting correctly what you are saying, along with the comment that has already been made by Mr. Rowe, a high proportion of the suspensions or revocations are on technical things, as opposed to charges.



## [Text]

On the one hand, there is mandatory supervision, one-chance...or whatever, which may be a failure. On the other hand, a person who has gone to warrant expiry date is not in a position where he can be suspended or whatever for technical violations. Does this not therefore suggest that there is a benefit in having the person on supervision, because of the closer monitoring that is happening, by the fact that we are seeing those technical revocations?

This suggests to me that individuals are being very closely monitored, which is a great benefit. Once the warrant expiry date comes along, we are not able to follow what is happening.

**Mr. Domm:** You do not have to pursue it, but let us take a look at new indictable offences committed in all three categories. In the category of warrant expiry, 10% were convicted of new indictable offences. In the category of residency order, 10% had new indictable offences. In the case of one-chance mandatory supervision, 10% had new indictable offences. But in the case of regulatory mandatory supervision, 42% had new indictable offences. How do you answer that?

**Mr. Rowe:** Mr. Domm, I think this is precisely why we support more residency conditions on mandatory; it is because of that figure.

**Mr. Domm:** You can see light at the end of the tunnel with the present conditional release; the other side of the equation cannot. They say it is worth the saving of a life, in some cases, to keep them in for term, and take your chances when they serve their minimum sentence.

The debate centres around trying to come up with a compromise between longer minimum sentences and shorter opportunities for rehabilitation. Is this what you are saying? I would like the Salvation Army and the St. Leonard's Society to provide some examples; not necessarily the names of these people but a success rate story that you have had in your case work, which we could look at and give some importance or priority to a conditional release.

I am fast coming to the opinion that if we are going to find the money to fund this type of rehabilitation program you are both advocating... You and the Law Society are advocating that we get it by letting the people out from incarceration in order that we can save \$50,000 there. Some of the others are also of your view, arguing that this would be a good route to go; in other words, reduce sentencing and use the incarceration dollars to rehabilitate in society.

It is not easily sold. The Canadian people are not sitting back waiting to have these people out at an earlier period of time. They want sentences for crimes committed. I just think there has to be a compromise between the two extremes.

## [Translation]

Il y a d'une part la libération sous surveillance obligatoire, unique... ou autre, qui est peut-être un échec. Par ailleurs, une personne qui est restée jusqu'à la date d'expiration de son mandat ne peut ni être suspendue, ni accusée d'un quasi-délit. Cela ne plaiderait-il en faveur de la surveillance, en raison du contrôle plus étroit, puisqu'il est possible de révoquer la libération pour quasi-délit?

J'ai l'impression que ces personnes sont contrôlées très étroitement, ce qui est un grand avantage. Une fois la date d'expiration du mandat arrivée, nous ne pouvons plus suivre ce qui se passe.

**M. Domm:** Il n'est pas nécessaire de poursuivre, mais voyons un peu les nouveaux actes criminels qui sont commis dans les trois catégories. Dans la catégorie de l'expiration du mandat, 10 p. 100 des anciens détenus ont été condamnés pour de nouveaux actes criminels. Dans la catégorie des assignations à résidence, 10 p. 100 des personnes concernées ont commis de nouveaux actes criminels. Dans le cas des octrois uniques de la surveillance obligatoire, 10 p. 100 des personnes ont commis de nouveaux actes criminels. Mais dans le cas de la libération sous surveillance obligatoire normale, 42 p. 100 des personnes ont commis de nouveaux actes criminels. Que répondez-vous à cela?

**M. Rowe:** Monsieur Domm, je pense que c'est justement pour cela que nous sommes favorables à une assignation à résidence pour la surveillance obligatoire, c'est à cause de ce chiffre.

**M. Domm:** Vous voyez la lumière au bout du tunnel avec la libération conditionnelle actuelle; ceux qui sont de l'autre côté ne la voient pas. On y dit que dans certains cas, il vaut mieux les garder jusqu'à la fin de leur peine pour sauver une vie et prendre des risques lorsqu'ils purgent une peine minimale.

Le débat gravite autour du compromis qu'il faudrait obtenir entre des peines minimales plus longues et des possibilités plus brèves de réadaptation. Est-ce ce que vous dites? J'aimerais que l'Armée du Salut et la Société Saint-Léonard nous donnent des exemples; pas nécessairement les noms des personnes concernées mais nous donnent des exemples de réussite pour des cas dont vous vous êtes occupés afin que l'on puisse envisager de donner une certaine importance ou une priorité à la libération conditionnelle.

J'en viens rapidement à l'opinion que, s'il faut trouver de l'argent pour financer ce type de programme de réadaptation que vous prônez tous les deux... Vous et l'Association professionnelle des avocats préconisez qu'on libère les gens pour économiser 50,000\$. D'autres personnes sont également de votre avis et prétendent que ce serait une bonne solution; en d'autres termes, il faudrait réduire la peine et utiliser l'argent de l'incarcération pour la réinsertion sociale.

Ce n'est pas facile à faire admettre. Les Canadiens ne sont pas prêts à attendre qu'on libère ces gens plus tôt. Ils veulent que des peines soient purgées pour les délits commis. Je crois simplement qu'il faut arriver à un compromis entre les deux extrêmes.



[Texte]

**Mr. Rowe:** Mr. Domm, if we look at the entire system, both federal and provincial, we realize just one statistic: over 30% of the residents of our provincial institutions here in Ontario and across our country are in for non-payment of fines—over 30%.

**Mr. Domm:** For non-payment of fines, do not go to halfway houses.

**Mr. Rowe:** No, but we are incarcerating these people at tremendous cost. I am suggesting that we come up with the resources to address these most difficult problems involving violence in scheduled offenders by dealing in our communities with the non-violent offenders.

**The Chairman:** They do not go to federal penitentiaries.

**Mr. Rowe:** Sir, there are many non-violent offenders in our federal penitentiaries.

**Mr. Domm:** I understand, but not in federal penitentiaries for non-payment of fines. I cannot apply that to our recommendations under the old Bill C-67.

• 1025

**Mr. Rowe:** No, I agree, sir, we cannot. But when you are asking where we get the resources to try to deal with the violent offenders, this is where I am suggesting we look to get these resources; we redefine our system such that we can begin to deal with our non-violent offenders, both in the federal system and a very high percentage in our provincial system, in our communities.

**The Chairman:** What is your opinion, both groups, of the view of the Canadian Bar Association proposal that those ordered detained serve the last 60 days of their sentence under supervision in the community? Do you agree with that? Is that enough time?

**Mr. Rowe:** Yes, I support that. I think it could be a little longer period of time.

**The Chairman:** You do not think it is quite enough time.

**Mr. Rowe:** The dilemma that our National Parole Board faces right now with a detention case...for example, they order a man or woman detained and as that individual approaches their warrant expiry date, our National Parole Board is faced with the dilemma of letting the man go right to the last day and then shoot him out the door with a bus ticket. He shows up at one of our communities with no supervision, no legal right to demand accountability, no support, no resources. What is really the dangerous situation?

I think it is important that even individuals who are detained and it is deemed necessary, and there certainly are individuals who should be detained, at some point we have to buffer the impact of their return to our communities.

[Traduction]

**M. Rowe:** Monsieur Domm, si nous regardons l'ensemble du système, tant fédéral que provincial, on voit une donnée statistique uniquement: plus de 30 p. 100 des personnes incarcérées dans nos établissements provinciaux de l'Ontario et dans ceux de tout le pays le sont pour non-paiement d'amendes—plus de 30 p. 100.

**M. Domm:** Pour non-paiement d'amendes, on ne les envoie pas dans des foyers de transition.

**M. Rowe:** Non, mais nous incarcérons de telles personnes pour un coût énorme. Je propose que l'on trouve les ressources nécessaires pour résoudre ces problèmes très difficiles de la violence chez certains détenus prévisibles en nous occupant dans la collectivité des délinquants non violents.

**Le président:** Ils ne vont pas dans des établissements fédéraux.

**M. Rowe:** Monsieur, il y a beaucoup de délinquants non violents dans nos établissements fédéraux.

**M. Domm:** Je l'imagine, mais ils ne vont pas dans les établissements fédéraux pour non-paiement d'amendes. Cela ne correspondrait pas à nos recommandations dans le cadre dans l'ancien projet de loi C-67.

**M. Rowe:** Non, je suis d'accord avec vous. Mais comme vous me demandiez d'où proviennent les ressources nous permettant de nous occuper de ceux qui commettent des crimes violents, je vous réponds qu'il va falloir accroître ces ressources; il va falloir restructurer le système en place pour pouvoir, enfin, commencer à s'occuper des délinquants non violents au sein du système fédéral, s'occuper des nombreux délinquants non violents qui se trouvent actuellement au sein du système provincial afin de trouver, au sein même des communautés, les moyens de nous occuper d'eux.

**Le président:** Que pensez-vous de la proposition faite par l'Association du barreau canadien, selon qui les contrevenants sous mandat de dépôt purgent au moins soixante jours de leur peine sous surveillance dans la communauté? Y êtes-vous favorable? Ce délai vous semble-t-il suffisant?

**M. Rowe:** Oui, j'y suis favorable, mais je pense que le délai pourrait être un peu plus long.

**Le président:** Vous l'estimez trop court?

**M. Rowe:** Pour la Commission nationale des libérations conditionnelles, les personnes sous mandat de dépôt présentent un dilemme. Ainsi, elle ordonne la détention de l'individu et, au fur et à mesure qu'on se rapproche de la date d'expiration du mandat, la Commission nationale des libérations conditionnelles doit décider s'il convient de faire purger la totalité de la peine à l'issue de laquelle le détenu est raccompagné jusqu'à la sortie de l'établissement, avec un simple billet d'autobus en poche. Ainsi, il va se retrouver en liberté sans aucune mesure de surveillance, sans droit de faire jouer la responsabilité de ceux qui ont décidé de son sort, sans appui, sans ressources. N'estimez-vous pas qu'une telle situation recèle, elle aussi, des dangers?

J'estime que même lorsqu'il s'agit de personnes que l'on croit devoir, pour telle et telle raison, incarcérer, et il est clair que ce genre de cas existe, il va falloir faire quelque chose pour faciliter leur réinsertion sociale.



[Text]

**The Chairman:** So you agree. Do you people also agree?

**Maj Howell:** I would say, yes, we would certainly support that as well as the additional statement that perhaps we should be even looking at a longer term rather than just 60 days.

**Mr. Domm:** A longer term of what?

**Maj Howell:** A longer period for the supervision within the community.

**The Chairman:** Just prior to warrant expiry.

**Maj Howell:** Yes. I state that simply because it would appear that 60 days is very little time to work with an individual who may have spent a number of years in an unusual setting, to try to correct all of the happenings that may have occurred during that period.

I would also like to ask Mr. Domm a question. Your statistics are very enlightening. I had not heard them before and I appreciate hearing them. I would also like to know if you have any statistics of re-offending after expiry date. It would be interesting to compare that with those who are on mandatory and maybe judge some kind of a success rate through that.

**The Chairman:** They are in table 2: full parole, number released was 17,028; revoked, 2,087; revoked with indictable offence, 2,108; warrant of committal after expiration of sentence, 1,167; still under supervision, 802; successful completion, 10,824, which is—

**Mr. Domm:** That is 10% reindictable return.

**The Chairman:** Mandatory supervision released, it goes on—we can make these available to you—30,493; revoked, 7,601; revoked with indictable offence, 5,698; warrant of committal after expiration of sentence, 5,507; still under supervision, 0 and successful completion, 11,687. So we are running—

**Mr. Lee (Scarborough—Rouge River):** Mr. Chairman, Senator Hastings may have a statistic that might be—

**Senator Hastings (Palliser—Foothills):** Out of 80 men who were detained to warrant expiry date, 7% have committed a C-67 offence, which is a better record than parolees or mandatory supervision inmates.

**Mr. Domm:** Mr. Chairman, I think that is the point I am trying to make by using the statistics supplied to us in committee by the National Parole Board, substantiated by the Canadian Bar Association in their brief. These briefs are

[Translation]

**Le président:** Vous êtes donc d'accord. Et vous, êtes-vous également d'accord?

**Maj Howell:** Je dirais que oui, nous y sommes favorables, comme nous sommes favorables à un allongement du délai de soixante jours aujourd'hui prévu.

**M. Domm:** Délai de quoi?

**Maj Howell:** Un allongement de la période de surveillance au sein de la communauté.

**Le président:** Vous parlez là de la période qui précède immédiatement l'expiration du mandat?

**Maj Howell:** Oui. Je dis cela, car soixante jours ne suffisent pas vraiment pour mener à bien une intervention auprès d'une personne qui a peut-être passé plusieurs années dans un milieu tout à fait particulier. Il s'agit, ne l'oublions pas, d'essayer de corriger les diverses influences auxquelles ces personnes peuvent avoir été soumises au cours de leur incarcération.

J'aimerais également poser une question à M. Domm. Les chiffres que vous avez cités sont tout à fait révélateurs. J'en prends connaissance pour la première fois et cela me paraît extrêmement utile. J'aimerais également savoir si vous possédez des chiffres sur la récidive après l'expiration du mandat. Il serait intéressant d'effectuer une comparaison avec les détenus soumis à la surveillance obligatoire. Cela nous permettrait peut-être d'établir le taux de réussite.

**Le président:** Ces chiffres se trouvent au tableau 2: 17,028 détenus ont été admis à la libération conditionnelle totale; 2,087 libérations conditionnelles ont été révoquées; 2,108 individus ont vu leur libération conditionnelle révoquée pour cause d'actes criminels; 1,167 individus sont tombés sous mandat de dépôt après expiration de leur sentence; 802 se trouvent encore sous surveillance; et donc 10,824 sont arrivés à bon port, ayant traversé sans accroc leur période de libération conditionnelle.

**M. Domm:** Cela donne un taux de récidive pour cause d'acte criminel de 10 p. 100.

**Le président:** Viennent ensuite les 30,493 détenus libérés sous surveillance obligatoire. Nous pouvons vous communiquer les chiffres. De ce nombre, 7,601 ont vu leur libération conditionnelle révoquée; 5,698 ont vu leur libération conditionnelle révoquée pour cause d'actes criminels; 5,507 sont tombés sous mandat de dépôt après l'expiration de leur sentence; aucun ne se trouve encore sous surveillance. Cela nous donne 11,687 personnes ayant franchi le cap de leur période de libération conditionnelle. Vous pouvez donc constater que. . .

**M. Lee (Scarborough—Rouge River):** Monsieur le président, le sénateur Hastings a ici un chiffre qui pourrait. . .

**Le sénateur Hastings (Palliser—Foothills):** Des 80 personnes maintenues en détention jusqu'en fin de mandat, 7 p. 100 s'étaient rendus coupables d'une infraction prévue dans le projet de loi C-67, proportion inférieure à celle qu'on a relevée chez l'ensemble des détenus admis à la libération conditionnelle ou chez les détenus libérés sous surveillance obligatoire.

**M. Domm:** Monsieur le président, c'est justement ce que je tentais de démontrer au moyen des statistiques que nous a fournies la Commission nationale des libérations conditionnelles. Cet argument est d'ailleurs appuyé par



[Texte]

available to you, although the Bar Association's brief does not come to the same conclusions that a lot of Canadians might come to in how to deal with this matter. I was really interested in your views on this almost parallel situation, in percentages, of convictions for new indictable offences to those on early release.

**Mr. Walsh:** Did they break down what types of indictable offences?

**Mr. Domm:** No. Under the Criminal Code—

**Mr. Walsh:** I am well aware of that.

**Mr. Domm:** That is all we are dealing with.

**Mr. Walsh:** Bill C-67 is interested in those offenders who are going to cause danger to the community, and when you are measuring—

**Mr. Domm:** I think I have sort of ignited a concern. What are the advantages to conditional release versus full term? If society is happier with full-term sentences, with the compromise you are proposing on these minimum full-time sentences, we could start a period of rehabilitation in the community from that date by those incarcerated persons.

Getting back to the Criminal Code, we have to stay on the subject of indictable as defined in the Criminal Code. We do not all agree with indictable, but it is there for any number of reasons, going back to the abolition of capital punishment.

I want to confirm what I would like to see from both of your organizations. I would like to know, first, the success rate you have had with persons on conditional release and the success you have had, or lack of it, with those who have gone full term and then been released into society because they failed in obtaining their early conditional release. I think that is going to be important to the recommendations the committee makes and to what you attribute your success or failure. If your failure is because of a lack of funding, do you support the idea that we let all those who are not psychopathic killers out earlier in order to use the \$50,000 or \$60,000 or \$75,000 a year in some cases for protective custody to rehabilitate those violent offenders at an earlier stage in parole?

**Maj Howell:** Mr. Domm, it would be difficult to supply some kind of statistical information for those who have been released after full term because we would have no contact with them unless they came to us.

**Mr. Domm:** Let us just take the ones on conditional release.

**Capt Wagar:** Concerning the success rate with persons out on conditional release and those related to success following the warrant expiry date, since the clients we supervise related to Bill C-67 are all referred to us by the

[Traduction]

l'Association du Barreau canadien, dans l'exposé qu'il nous a présenté. Ces exposés sont là pour tous ceux qui veulent les consulter. Je précise toutefois, que l'exposé de l'Association du Barreau n'aboutit pas aux conclusions qui seraient peut-être celles de nombreux Canadiens quant à la manière dont il conviendrait de régler cette question. J'ai trouvé très intéressante la comparaison que vous avez effectuée entre le taux de récidive pour actes criminels par rapport aux détenus bénéficiant d'une libération anticipée.

**M. Walsh:** A-t-on effectué une ventilation par catégorie d'actes criminels?

**M. Domm:** Non. Selon le Code criminel. . .

**M. Walsh:** J'en suis conscient.

**M. Domm:** Voilà sur quoi nous nous basons.

**M. Walsh:** Le projet de loi C-67 s'adresse aux contrevenants, qui constituent un danger pour la communauté et, lorsque vous mesurez. . .

**M. Domm:** Je pense avoir suscité, en quelque sorte une inquiétude. Y a-t-il avantage à octroyer une libération conditionnelle plutôt qu'à laisser l'intéressé purger intégralement sa peine? Si les citoyens préfèrent voir les détenus purger intégralement leur peine, compte tenu du compromis que vous proposez au niveau des peines minimums, nous pourrions prévoir, pour les détenus, une période de réhabilitation en milieu ouvert à partir de cette date-là.

Et je précise tout de suite que nous devons nous en tenir à la définition d'actes criminels prévus dans le Code. Nous ne sommes peut-être pas tous d'accord sur cette définition, mais elle est fondée sur des raisons qui, pour certaines d'entre elles, remontent à l'abolition de la peine de mort.

J'aimerais maintenant préciser un peu ce que j'aimerais obtenir de vos deux organisations. J'aimerais, d'abord, connaître le taux de réussite en ce qui concerne, d'une part, les détenus admis à la libération conditionnelle et le taux de succès, ou d'échec, le cas échéant, en ce qui concerne les détenus libérés après avoir purgé l'intégralité de leur peine, c'est-à-dire ceux qui n'ont bénéficié d'aucune libération anticipée d'une sorte ou d'une autre. Cela revêt une certaine importance au niveau des recommandations que le comité est appelé à formuler. Je vous demanderais aussi de nous expliquer quelles seraient, selon vous, les raisons de ces succès ou de ces échecs. Si les échecs sont dus à l'insuffisance de crédits, pensez-vous qu'il conviendrait de faire bénéficier d'une libération anticipée tous les détenus à l'exception des psychopathes homicides et que nous consacrons les quelque 50, 60 ou 75,000\$ par an à l'isolement protecteur de ces détenus dangereux afin de faciliter et d'accélérer leur réinsertion?

**Maj Howell:** Monsieur Domm, il nous serait difficile de vous fournir des chiffres touchant les détenus libérés après avoir purgé intégralement leur peine car nous n'entretenez avec eux aucun contact à moins qu'ils n'en prennent eux, l'initiative.

**M. Domm:** Dans ce cas-là alors parlons simplement des détenus bénéficiant d'une libération conditionnelle.

**Capt Wagar:** Je pense que les chiffres permettant de calculer le taux de succès des personnes admises à la libération conditionnelle ou les personnes incarcérées jusqu'à l'expiration du mandat ont été intégrés aux chiffres



[Text]

Correctional Service of Canada, I would suggest that those statistics are already incorporated in those that are produced by the Correctional Service of Canada. We have not kept our own statistics in Montreal, and I do not think we have nationally, because they are covered elsewhere.

• 1035

**Mr. Domm:** The last figure should, for all intents and purposes, be accurate.

**Mr. Lee:** Of the two different categories of individuals, those who would be on ordinary mandatory supervision in the usual course and those who would be on one-chance mandatory or with a residency requirement, are you able to differentiate in the risk factors between the two groups? Do you see one group as a greater risk to society than the other?

**Mr. Rowe:** I am of the opinion that the better the programming, the better the supervision, the less the risk. At the same time, I think we have to understand that the more supervision an individual is under, the greater the opportunity to violate or breach a condition of that release. I would expect to see a higher return rate in that category because there is more scrutiny and more direct supervision.

I suppose it is very similar to the situation of re-offending. It is very direct when those individuals are under supervision, but when they are released into the community as free individuals. . . Are these statistics accurate, or have they just not been caught yet?

**Mr. Lee:** To the Salvation Army: do you see a difference in the practical risk associated with these two different groups of inmates?

**Capt Wagar:** We are not in a position to give you an answer because we do not do one-chance mandatory supervision.

**Mr. Lee:** Prior to receiving inmates into the halfway houses, what degree of consultation takes place between Corrections and the halfway house?

**Mr. Rowe:** In all cases there is a procedure, a process—

**Mr. Lee:** Is it adequate?

**Mr. Rowe:** It has been much improved in the last couple of years.

**Mr. Lee:** Could it be better?

**Mr. Rowe:** I think it could always be better. One of the main things that has been addressed in the last two to three years is the collecting of accurate information in a timely fashion, which can be shared.

[Translation]

communiqués par le Service correctionnel du Canada étant donné que les gens dont nous nous occupons, dans le cadre des dispositions du projet de loi C-67, nous sont tous envoyés par le Service correctionnel du Canada. Nous n'avons pas établi de statistiques propres à nos opérations à Montréal, pas plus que nous ne l'avons fait à l'échelle nationale car ces chiffres-là se trouvent déjà dans les statistiques établies par d'autres organismes.

**M. Domm:** Je pense cependant, qu'à toutes fins utiles, le dernier chiffre cité est exact.

**M. Lee:** Des deux catégories de détenus, c'est-à-dire ceux qui bénéficieraient normalement d'une libération sous surveillance obligatoire et ceux qui bénéficieraient d'un régime de surveillance obligatoire à octroi unique ou avec assignation de résidence, êtes-vous en mesure d'établir une distinction fondée sur le degré de risques que présentent les personnes appartenant à l'une et l'autre de ces deux catégories? Estimez-vous que les détenus d'une catégorie présentent, pour la société, un risque plus grave que les autres.

**M. Rowe:** J'estime que le risque décroît avec l'amélioration des programmes et des mesures de surveillance. Cela dit, nous devons bien comprendre que les individus soumis à des mesures de surveillance plus strictes ont, par là même, de plus nombreuses occasions d'enfreindre les conditions de leur libération. Je pense donc que les personnes appartenant à la première catégorie ont probablement un taux de récidive supérieur étant donné le caractère plus contraignant et plus direct des mesures de surveillance auxquelles ils sont soumis.

Je pense qu'on se trouve dans une situation analogue à celui de la récidive. Cela est très clair en ce qui concerne les personnes sous surveillance alors qu'à partir du moment où ils retrouvent leur entière liberté. . . Les chiffres sont-ils exacts ou est-ce simplement que certains récidivistes n'ont pas encore été appréhendés?

**M. Lee:** Je m'adresse ici à l'Armée du Salut. Avez-vous constaté une différence dans les risques que présentent des détenus de l'un et l'autre groupe?

**Capt Wagar:** Nous ne sommes pas en mesure de répondre à cette question étant donné que nous n'avons rien à voir avec la surveillance obligatoire à octroi unique.

**M. Lee:** En quoi consistent les consultations qui interviennent entre le Service correctionnel et les foyers de transition appelés à accueillir des détenus?

**M. Rowe:** Une procédure est prévue à cet effet, une sorte de processus qui. . .

**M. Lee:** Cela vous paraît-il suffisant?

**M. Rowe:** Cela s'est beaucoup amélioré au cours des quelques dernières années.

**M. Lee:** La situation pourrait, cependant, être encore améliorée?

**M. Rowe:** Je pense que de telles situations pourront toujours être améliorées. Au cours des deux ou trois dernières années, nous nous sommes beaucoup attachés à recueillir, en temps utile, des informations exactes sur ce genre de situation, informations que nous partageons avec tous les organismes intéressés.



[Texte]

**Mr. Lee:** Are you still working to improve that consultation?

**Mr. Rowe:** Yes.

**Mr. Lee:** Are you receiving favourable response from Corrections?

**Mr. Rowe:** Yes, I think we are, and I think a considerable amount of effort has gone into improving the exchange of information between various sectors—for example, the courts obtaining the information, victim impact statements, crown briefs, judges' comments, and so on. One of the problem areas in the last few years was the privacy legislation.

**Mr. Lee:** We know all about that here in this committee.

**An hon. member:** Some things we are not allowed to know.

**Mr. Lee:** I am sorry, but we understand.

**Mr. Rowe:** That caused some difficulties, but there has been a tremendous effort to improve the collection of relevant data to make it available to our organizations and of course to the case management people.

**Mr. Lee:** Does the Salvation Army feel the same way?

**Mr. King:** Essentially we have been pursuing the same thing. Trying to further improve the exchange of information is an ongoing process; there is always room for improvement.

In defence of CSC, with some of the information that would be appropriate for us, it is not always CSC that is at fault. I am not sure "fault" is the right way to express it either. For example, police forces traditionally, historically, have been very resistant to share information that could be very appropriate to us in supervising private sector agencies. This is all part of the information-sharing process that needs to be improved. A part of that, I think, is education. For ourselves as private sector agencies, as well as CSC and others, it is to educate, for example, the police, on just exactly what we are doing, the quality professional supervision that is being provided, and how the information they have access to can be useful and in fact can be critical to the quality of supervision provided.

• 1040

**The Chairman:** I understand the Salvation Army does not do one-chance mandatory supervision. You do not have those people as yet. You said that you do very few. Is that correct?

**Mr. Rowe:** At this point in time.

[Traduction]

**M. Lee:** Poursuivez-vous vos efforts en vue d'améliorer cette procédure de consultation?

**M. Rowe:** Effectivement.

**M. Lee:** Le Service correctionnel a-t-il réagi favorablement à votre initiative?

**M. Rowe:** Oui, je le pense et je pense que chacun a fait beaucoup d'efforts pour améliorer cet échange d'informations entre les divers secteurs d'intervention. C'est ainsi qu'on tient à s'assurer à ce que les tribunaux obtiennent des renseignements nécessaires, à faciliter la présentation des rapports de la victime, la communication des dossiers de la Couronne, des observations faites par les juges etc. Au cours des quelques dernières années, les dispositions touchant la protection de la vie privée a parfois fait obstacle à ce genre d'initiative.

**M. Lee:** Les membres du comité en savent quelque chose!

**Une voix:** Il existe effectivement des renseignements auxquels nous n'avons pas accès.

**M. Lee:** Je le regrette et je comprends.

**M. Rowe:** Cela a posé un certain nombre de problèmes mais les efforts se sont poursuivis afin d'améliorer la collecte des données de base communiquées à nos organisations ainsi qu'à ceux qui suivent les dossiers.

**M. Lee:** L'Armée du salut est-elle de cet avis?

**M. King:** Oui, nos objectifs sont essentiellement les mêmes. L'amélioration de cet échange d'informations exige un effort perpétuel et on peut toujours faire mieux.

J'ajoute que s'il nous manque parfois certaines informations, ce n'est pas toujours de la faute du SCC. Je ne devrais d'ailleurs peut-être pas utiliser le mot «faute». Je précise, par exemple, que les services policiers ont toujours manifesté une forte réticence lorsqu'il s'agissait de nous communiquer certaines informations qui nous auraient cependant été très utiles pour assurer la surveillance de certains organismes non gouvernementaux. Tout cela fait partie de l'amélioration nécessaire des procédures destinées à assurer la communication réciproque des informations utiles de part et d'autre. Mais il ne faut pas négliger l'aspect pédagogique du problème. Nous devons, nous en tant qu'organisme non gouvernemental, mais cela est également vrai du SCC, multiplier les efforts en vue d'éduquer les services de la police, leur faire comprendre la nature de notre tâche, le professionnalisme des personnes assurant la surveillance des anciens détenus et bien leur faire comprendre toute l'importance des informations qu'ils détiennent, importance qui est même fondamentale pour maintenir le haut niveau de nos interventions.

**Le président:** Vous avez dit que l'Armée du salut ne s'occupe pas de surveillance obligatoire à octroi unique. Vous n'avez pas encore eu à vous occuper de cette catégorie de détenus ou du moins vous ne vous occupez que d'un nombre très restreint d'entre eux. Est-ce bien cela?

**M. Rowe:** Cela est vrai à l'heure actuelle.



[Text]

**The Chairman:** Is there a difference in the way that you supervise them from the way you supervise other residents you have, and could you outline the differences you initiate?

**Mr. Rowe:** The only difference, really, at this point in time would be that those individuals would be paid more attention. There would be greater effort in supervising, more specific requests for accountability, and more frequent interviewing and monitoring. One of the difficulties for any of the private sector halfway house facilities is that they design a program to accommodate day-parole releases as well as mandatories in residencies requirements, or whatever. Therefore, we are also dealing with offenders who may be doing three-year sentences for break and enter. We have quite a wide range of offenders.

It may be the case that for these types of offenders, specifically individuals being released in advance of WED who have been detained, there is a need for some smaller, specialized facilities that will gear to the specific level presented by these individuals.

**Maj Howell:** I understood you to say the Salvation Army does not supervise one-chance mandatory supervision. That is not to say across the country that may be happening.

**The Chairman:** Three of us at this table are unaware of one-chance mandatory supervision. If there are any there, you do not treat them any differently?

**Maj Howell:** No, they are handled the same.

**Mr. King:** A quick comment is that while our experience cannot provide a specific answer, and it is a part of the process that exists, the higher the risk of the offender that we would have, whether under mandatory supervision or whatever, the greater the level of supervision, the greater the frequency of contact and so on. Again, that is a part of the risk, needs, assessment process, and a part of the practice we follow.

In recent times where the standards that CSC has set out for frequency of contact, for example, have been tightened, I would say invariably our experience in the Salvation Army is that we actually go beyond that, and the higher the risk it will be quite common to have, if not daily, then every couple of days, very regular contact. It is not just—we re-emphasize this—for the sake of monitoring, but for the sake of feeding these people into the kind of treatment programs and other kinds of resources that are available in the community, that this is necessary.

[Translation]

**Le président:** Existe-t-il une différence dans la manière dont vous assurez la surveillance de ces personnes-là par rapport à la manière dont vous assurez la surveillance de vos autres pensionnaires. Pourriez-vous nous exposer un peu en quoi consiste cette différence?

**M. Rowe:** En fait la seule différence est dans l'attention que nous accordons à ces personnes-là. C'est ainsi que nous consacrons plus de temps à leur surveillance, nous les suivons de plus près, nous leur demandons de manière plus précise de rendre compte de leurs faits et gestes et, d'une manière générale, nous leur posons plus de questions. Une des difficultés que tout cela pose aux foyers de transition du secteur privé, c'est qu'il s'agit de s'occuper non seulement de détenus bénéficiant d'une libération conditionnelle de jour mais également de détenus sous surveillance obligatoire astreints à certaines conditions de résidence. Nous nous occupons également de personnes purgeant une peine de trois ans pour vol avec effraction. C'est dire que nous travaillons avec des détenus relevant de régimes très divers.

Pour certains contrevenants, et cela est particulièrement vrai des détenus libérés avant la date d'expiration du mandat, il faut prévoir des établissements spécialisés, plus petits et particulièrement destinés à l'accueil de cette catégorie-là.

**Maj Howell:** Je crois vous avoir entendu dire que l'Armée du salut ne s'occupait pas de surveillance obligatoire à octroi unique. Cela ne veut pas dire qu'il en soit ainsi dans les autres régions du Canada.

**Le président:** Trois d'entre nous n'en ont pas connaissance. Les détenus bénéficiant de ce régime sont-ils traités de la même manière?

**Maj Howell:** Il n'existe aucune différence dans la manière dont ils sont traités.

**M. King:** Je tiens simplement à préciser que notre expérience ne nous permet pas de vous donner une réponse précise sur ce point mais que cet aspect de la question existe effectivement et que nous exerçons une surveillance plus étroite, avec des contacts plus fréquents lorsqu'il s'agit d'individus qui présentent des risques plus élevés, que ce soit des détenus sous surveillance obligatoire ou des détenus soumis à quelque autre régime. Tout cela fait partie des procédures que nous suivons pour évaluer le degré de risque ainsi que les besoins de l'intéressé.

Le SCC a récemment renforcé ses exigences, notamment en matière de fréquence des contacts entre détenus. Je crois pouvoir affirmer que l'Armée du salut va toujours au-delà des strictes exigences et, pour les individus présentant certains risques, nous entretenons des contacts réguliers, peut-être tous les deux jours sinon quotidiens. Je tiens à préciser que nous ne faisons pas simplement de la surveillance pour la surveillance mais que nous agissons comme cela pour essayer de faire participer ces détenus à divers programmes de réinsertion et à divers autres types d'activités auxquelles ils peuvent participer en milieu communautaire. Cela nous paraît nécessaire.



[Texte]

**Mme Bertrand (Brome—Missisquoi):** Je voudrais remercier les témoins de leur participation à ce Comité. J'ai appris beaucoup de choses. Je ne savais pas que l'Armée du salut avait des maisons de transition. Cela valorise la contribution que je fais chaque année à votre mouvement.

Comme mon collègue, M. Blackburn, j'aimerais avoir des détails sur les deux organismes. Où sont situées vos maisons de transition? Combien de personnes recevez-vous chaque année?

• 1045

Vous vous définissez comme une entreprise privée même si chacun de vos organismes est à but non lucratif. Quand les politiciens entendent parler de l'entreprise privée, ils voient toujours un signe de dollar autour de cette expression. Vous aimeriez que des programmes soient mis en place pour vous aider à continuer votre magnifique travail.

Pouvez-vous mettre un chiffre approximatif à vos besoins? À combien évaluez-vous le coût de ces programmes ou de ressources humaines additionnelles? Vous dites que le gouvernement provincial de l'Ontario finance une maison un peu spéciale et se plaint des coûts élevés de cette opération. À Montréal, il y a aussi une maison spéciale. Par qui est-elle financée? En un mot, est-ce le gouvernement fédéral ou le gouvernement provincial qui pourrait financer de telles entreprises ou de tels programmes?

**Capt Wagar:** À Montréal, il y a une hôtellerie de l'Armée du salut. On s'en sert pour héberger des clients qui ont besoin d'une adresse avant de sortir d'une institution. On a aussi un centre de réhabilitation. On y offre un programme de traitement de la toxicomanie pour les anglophones. Il y a aussi le Centre le phare du havre, situé au 1620 Ouest, rue Notre-Dame. C'est un centre de traitement de la toxicomanie pour les francophones. Il y a aussi l'Abri d'Espoir. C'est une résidence pour femmes; plusieurs d'entre elles ont besoin d'une adresse pour sortir d'une institution.

**Mme Bertrand:** Dans ces maisons, vous recevez des anciens détenus ou des détenus en libération.

**Capt Wagar:** Oui. Je pense que dans toutes ces institutions, il y a des libérés conditionnels. C'est nous qui faisons la surveillance, mais les services résidentiels dont ont besoin certains de nos clients sont offerts dans le cadre d'autres programmes.

**Mme Bertrand:** Est-ce financé à 100 p. 100 par l'Armée du salut?

**Capt Wagar:** Oui, malheureusement. Les fonds servant à faire fonctionner tous ces programmes viennent de notre campagne de souscription annuelle. Si nous avions plus d'argent, nous serions certainement en mesure de faire davantage.

**Mme Bertrand:** Je sais qu'il vous est difficile d'établir un chiffre. Si vous désirez des ressources financières additionnelles pour la mise en place de certains programmes de désintoxication ou de prévention de la toxicomanie, vous prendrez tout ce qu'on pourra vous offrir, mais est-ce que...

[Traduction]

**Mrs. Bertrand (Brome—Missisquoi):** I would like to thank the witnesses for coming before the committee. I have learned much from what they have said. I was not aware that the Salvation Army managed half-way houses and I believe this fact gives an even greater justification to the contribution I make, each year, to your organization.

I too, along with my colleague Mr. Blackburn, would like to know more about these two organizations. Where are your half-way houses located? How many people do you house there every year?

You call yourselves private agencies even though you are both non-profit. When politicians hear someone mention the private sector, they always imagine a small cloud of dollar signs. You would like these programs to be established to further the great work that you are accomplishing.

Could you put an approximate figure on the amounts you would require? What would be your estimate as to the cost of these programs or as to the increase in human resources required? You mentioned the fact that the Ontario Government funds a rather special facility and that it has complained about high operating costs. You also run a special facility in Montreal. Who funds that? In short, should that kind of activity or that kind of program be funded by the federal government or by the provincial government?

**Capt Wagar:** In Montreal, there is a Salvation Army hostel. We use that to house clients who need an address before leaving the institution they were held at. We also run a drug rehabilitation centre for the English speaking population. We also have, at 1620 West Notre Dame Street, the *Centre le phare du havre* which is a drug treatment centre for French speaking people. We also have *l'Abri d'Espoir*, a residential facility for women. Some women have to have an address before they are allowed to leave their place of detention.

**Mrs. Bertrand:** In these facilities, do you house former detainees or do you house parolees?

**Capt Wagar:** I think that all these facilities house people on parole. We do the supervision but some of the residential services required by our clients can be obtained through various other programs.

**Mrs. Bertrand:** Is that financed entirely by the Salvation Army?

**Capt Wagar:** Unfortunately, yes. The funds required to operate these programs depend entirely on our annual fund raising drive. If we had more, we would be in a position to do more.

**Mrs. Bertrand:** I know how difficult it is to quote a figure, but if you require additional funding to create drug rehabilitation or drug prevention programs, you will naturally use all you could obtain, but...



[Text]

**Capt Wagar:** On cherche partout des contrats avec les différents niveaux de gouvernement. Il n'y a qu'un contrat qui existe actuellement, pour la référence des femmes qui sont incarcérées à la maison Tanguay. C'est une prison pour femmes à Montréal où il y a plusieurs détenues fédérales. Je pense qu'en vertu de ce contrat, il y a actuellement deux femmes qui sont hébergées, pour un *per diem* de 85.26\$, à l'Abri d'Espoir, la résidence pour femmes.

**Mme Bertrand:** Est-ce un contrat avec le gouvernement provincial ou le gouvernement fédéral?

**Capt Wagar:** Avec le gouvernement provincial.

Nous ferons toujours des budgets détaillés pour les programmes.

• 1050

**Mr. Fee (Red Deer):** I would like to follow up on what Mr. Domm was talking about earlier. Like Mrs. Bertrand, I too have appreciated the exchange today. I have appreciated your information on several lines of questioning. But I was also somewhat concerned about a theme you and other witnesses have brought up, the problem with information exchange and basic communication between agencies. By the sound of things it is a disaster, and it is something that should be addressed and addressed seriously.

But I also think we can sometimes learn by things that are done right. Captain, in one of your earlier comments you mentioned an individual who was released and the efforts you had to make to get him some psychological assistance before he was actually released. I would like you to elaborate a little more on that one instance. Was there proper information exchange, and why did that one case work out so well?

**Capt Wagar:** We had had previous contact with the client before he was incarcerated and—

**Mr. Fee:** Not on a previous incarceration, I hope.

**Capt Wagar:** No. It was through the family requesting our help. It was actually when he was before the court, because the Salvation Army correctional workers work in the courts. We follow the client through the prison, and then we can also do the supervision of the client when he gets out and, we hope, do something for him after his warrant expiry date.

In this particular case we followed the client through the court. We worked with his lawyer. We made presentations to the judge because of his mental state. We got depositions from psychiatrists and so on to persuade the judge not to incarcerate him but to allow us to send him to a hospital. The judge refused and incarcerated him. Because of the special medical condition, however, we were able to go a hearing of the National Parole Board and convince the commissioners that they should give him a parole by exception, which is fairly rarely granted but, in this case, we made the case and the commissioners bought it, that this particular client could be better supervised by getting out

[Translation]

**Capt Wagar:** We are always looking for contracts with the various levels of government, right now, we have only one contract for the referral of women imprisoned in the Tanguay facility. That is a prison for women in Montreal and several federal prisoners are incarcerated there. I think that presently under that contract, two women are housed at l'Abri d'Espoir, the women's residence. For each, we receive \$85.26 a day.

**Mrs. Bertrand:** Is that contract with the federal government or with the provincial authorities?

**Capt Wagar:** With the provincial government.

We always establish detailed budgets for all of our programs.

**M. Fee (Red Deer):** Permettez-moi de revenir un peu sur ce que M. Domm disait tout à l'heure. Comme M<sup>me</sup> Bertrand, je me suis beaucoup intéressé à ce qui s'est dit aujourd'hui. Mais quelque chose m'inquiète et cela a été évoqué non seulement par vous mais également par d'autres témoins. Il s'agit des problèmes touchant les échanges de renseignements et le niveau de la communication entre les divers organismes concernés. J'en ai retiré l'impression que la situation sur ce point était lamentable et il conviendrait donc de se pencher sur cela avec beaucoup de sérieux.

Je crois, cependant, qu'on peut également beaucoup apprendre en se penchant sur ce qui va bien. Capitaine, dans les premiers temps de votre intervention, vous avez évoqué le cas de quelqu'un qui avait été libéré et vous avez parlé des efforts que vous avez dû déployer pour lui obtenir, avant sa libération, une aide psychologique. Pourriez-vous nous parler un petit peu plus de ce cas. Y a-t-il eu communication réciproque de tous les renseignements utiles? À quoi attribuez-vous le succès dans ce cas précis?

**Capt Wagar:** Nous avions déjà eu à faire avec ce client avant même son incarcération et. . .

**M. Fee:** J'espère que ce n'était pas à l'occasion d'une incarcération antérieure.

**Capt Wagar:** Non. C'est simplement que sa famille s'était adressée à nous pour l'aider. C'était à l'époque où il comparaisait devant le tribunal. Je précise que l'Armée du Salut entretient, auprès des tribunaux, des travailleurs correctionnels. Nous suivons l'intéressé pendant son incarcération et nous pouvons également assurer sa surveillance lors de sa libération tout comme, nous l'espérons, nous pensons pouvoir faire quelque chose pour lui à l'expiration du mandat.

Dans ce cas précis, nous avons suivi l'intéressé pendant toute la procédure judiciaire. Nous avons collaboré avec son avocat, nous avons présenté au juge un certain nombre d'arguments fondés sur son état psychologique. Nous avons obtenu la déposition de plusieurs psychiatres afin de convaincre le juge qu'il fallait non pas ordonner son incarcération mais nous permettre de le faire hospitaliser. Le juge a rejeté notre demande et l'a envoyé en prison. Compte tenu de son état médical, nous avons cependant pu obtenir audience devant la Commission nationale des libérations conditionnelles et nous avons pu convaincre les commissaires de lui accorder une libération conditionnelle exceptionnelle,



[Texte]

before his one-third date, on regular parole supervision. This was on the condition that we set up the support group for him, which we had planned in the community.

This we did and we were able to ferry that very difficult case. We got him on the right drugs and got him into the program in the psychiatric outpatient wing of the E.B. Reddy Memorial Hospital. We were able to pilot him to his warrant expiry date without recidivism.

Unfortunately, after the warrant expiry date the client chose to no longer avail himself of the support group and was found breaking through the basement window of a neighbour's house. As I said earlier, he is now back in a maximum security institution, being stored, because nobody knows what to do with him. The best thing would be to release him back to us in the community, but he has a certain amount of time to serve which he owes the Queen before they will allow him to do that. We certainly will not be able to get him out on parole by exception again.

**Mr. Walsh:** I do not know if it is reasonable for me to make an addition. Would you allow me to speak to Mrs. Bertrand?

**Mr. Fee:** As long as I can comment on this, that is fine.

**Mr. Walsh:** Mrs. Bertrand, the system exists to negotiate the costs of keeping people in halfway houses or to institute programs. That is an ongoing process. For instance, in Montreal we have a 20-bed facility and the budget was \$420,000 in 1989-90.

The real decision is whether you are going to institute these programs in the communities, and if you are going to do that, then to allocate the resources. There are all kinds of pilot projects going on which are evidently successful, but do you want to proliferate these programs in all communities? That is a decision that has to be made as part of the correctional process.

What you are hearing today is that we are telling you that there are programs capable of being administered in the communities. We are telling you that there is a need to look at certain other specific programs which should be instituted in institutions and outside institutions in order to minimize the effect of no treatment whatsoever of a person when he hits the street. You can set what it cost out in the communities, and to my understanding it is substantially less than what is required to do the same thing inside an institution.

[Traduction]

et c'est effectivement une chose tout à fait rare, nous avons fait valoir que l'on serait mieux en mesure d'assurer la surveillance de cet intéressé s'il pouvait bénéficier, avant d'avoir purgé un tiers de sa peine, des mesures de surveillances qui accompagnent ordinairement la libération conditionnelle. Les commissaires ont accepté les arguments que nous leur avons présentés. Ils ont dit oui mais à condition que nous organisions pour ce détenu un groupe de soutien, ce que nous avons effectivement prévu de faire en milieu communautaire.

Nous avons donc procédé ainsi et nous avons pu mener à bien un dossier très difficile. Nous lui avons fait prescrire les médicaments qui lui convenaient et nous lui avons trouvé une place dans le programme d'externat organisé par le département de psychiatrie du E.B. Reddy Memorial Hospital. Nous l'avons ainsi mené, sans récidive, jusqu'à l'expiration de la date de son mandat.

Malheureusement, à l'expiration de son mandat, l'intéressé a décidé d'abandonner le groupe de soutien et il a été pris en train de casser une vitre donnant accès au sous-sol de la maison d'un voisin. Comme je le disais tout à l'heure, il se retrouve maintenant dans une prison à sécurité maximum où il est, en quelque sorte, entreposé puisque personne ne sait vraiment quoi en faire. La meilleure chose à faire serait de nous le confier de nouveau mais il lui faut purger une certaine partie de sa peine avant que cela soit possible. Il est bien évident que nous ne pourrions pas, cette fois-ci, lui obtenir une libération conditionnelle exceptionnelle.

**M. Walsh:** Je ne sais pas si je devrais ajouter quelque chose à cela. Me permettez-vous de dire quelque chose à M<sup>me</sup> Bertrand?

**M. Fee:** Je vous en prie, dans la mesure où je conserve la faculté de répondre sur ce dernier point.

**M. Walsh:** Madame Bertrand, le but du système en place est de créer les programmes ou de négocier les frais d'entretien de personnes hébergées dans des foyers de transition. Il s'agit là, bien sûr, d'un effort permanent et, par exemple, à Montréal nous entretenons un établissement de 20 lits dont le budget s'élevait, pour l'année 1989-1990, à 420,000\$.

Ce qu'il reste à décider c'est s'il convient de créer de tels programmes en milieu ouvert puis, si oui, comment les doter des ressources nécessaires. De nombreux projets pilotes ont remporté un franc succès mais doit-on, pour cela, multiplier ces programmes et les étendre à toutes les régions du pays?

Voilà une décision qui va devoir être prise dans le cadre global du processus correctionnel. Nous vous affirmons qu'il existe effectivement des programmes que l'on pourrait administrer comme ça en milieu ouvert. Nous soutenons également qu'il va falloir envisager la création de programmes au sein même des institutions, d'autres programmes à l'extérieur si nous voulons remédier à la situation actuelle. En effet, aujourd'hui certains se retrouvent en liberté sans avoir pu bénéficier du moindre traitement. Il est possible d'établir le coût de programmes en milieu ouvert et je crois que ce coût est considérablement inférieur au coût d'un programme en milieu institutionnel.



[Text]

[Translation]

• 1055

**Mr. Fee:** Going back, I guess it is a frustrating answer. Thank you for being so open and honest with your answer. I suppose by all standards it was a success because had the individual been held till the warrant expiry date, or whatever we refer to it as, he would have been released and probably back where he was. You may have helped in the short term.

I guess the whole question goes back to the question of resources and support services and what is being done for this fellow now. Is anything being done? Is he getting psychological help? Do you know? Are you working with him, or is somebody working with him? What is going to happen when he gets out this time?

**Capt Wagar:** All I know for sure, because he is too far away from my office for me to get to see him regularly—they chose to incarcerate him in an institution far away from the availability of my services—is that he is receiving the correct drug to keep him under control. It controls his behaviour sufficiently that he can survive minimally in the community. Apart from that, there is no therapeutic or rehabilitative service being offered him that I know of.

**Mr. Fee:** I guess we both share a frustration with that, because we know how much good that is going to do. As soon as he gets off the drug he is back in the problem again.

**The Chairman:** But maybe he will not have to come off that drug, either. After his warrant expiry he can continue on with the same medication.

**Capt Wagar:** I might say that when he came out of a federal institution the first time he had not taken this drug, he had not been given this drug, had received no care at all, and he was flying ten feet off the sidewalk when I picked him up at the gate. It took me a week just to bring him down to earth. I had to spend a whole week on that one guy every day, hours of each day, making sure that his needs as a parolee were looked after before I could even allow him to walk down the street on his own. That is the kind of care that private sector supervisors often have to give their clients.

**The Chairman:** Thank you very much. I want to thank all of the witnesses for their useful testimony and their frank answers to our questions. You have been most useful. Thank you very much for coming here today.

I declare this meeting adjourned.

**M. Fee:** Chacun peut constater qu'il y a, dans tout cela, quelque chose d'insatisfaisant. Je vous remercie de nous avoir répondu avec une telle franchise. Sans doute doit-on considérer ce cas comme un succès car il est probable que même si l'intéressé avait été maintenu en détention jusqu'à l'expiration du mandat, il est probable qu'il se serait tout de même retrouvé là où il se trouve aujourd'hui. Je pense que vous l'avez sans doute aidé sur le moment.

Tout cela tient sans doute à l'étendue des ressources disponibles, des moyens de soutien qui peuvent être mis en oeuvre et des efforts que l'on peut diriger vers cet individu là où il se trouve aujourd'hui. Qu'en est-il? Bénéficie-t-il, à l'heure actuelle, d'un traitement psychologique? Êtes-vous en mesure de nous le dire? Êtes-vous aujourd'hui en mesure de faire quelque chose pour lui, vous ou quelqu'un d'autre? Que va-t-il se produire lorsqu'il retrouvera sa liberté?

**Capt Wagar:** Il est trop loin pour que je puisse le voir régulièrement. En effet, ils ont décidé de l'envoyer dans un établissement loin de mes services. Je suis cependant en mesure de vous dire qu'il prend un médicament qui permet de le contrôler. Il s'agit d'un médicament qui contrôle son comportement afin de lui permettre de se débrouiller à peu près. Je ne pense pas qu'il bénéficie, à l'heure actuelle, d'aucune mesure thérapeutique ou de programme destiné à faciliter sa réinsertion.

**M. Fee:** Il y a à tout cela, effectivement, quelque chose d'insatisfaisant, car nous savons tous les deux que cela ne va pas beaucoup l'avancer. Dès qu'il cessera de prendre ce médicament, il se retrouvera à peu près dans le même état qu'avant.

**Le président:** Mais peut-être pourra-t-il continuer à prendre ce médicament. Il pourrait continuer à prendre ce médicament après l'expiration du mandat.

**Capt Wagar:** Lors de sa première libération, on ne lui avait pas administré ce médicament, on ne lui avait accordé aucun soin et, lorsque je l'ai accueilli à sa sortie de prison, il se trouvait dans un état d'excitation aigue. Il m'a fallu une semaine pour le ramener à terre. Pendant une semaine j'ai dû, chaque jour, passer des heures et des heures avec lui, subvenant à ses besoins. Voilà, donc quelqu'un admis à la libération conditionnelle mais incapable de se promener normalement dans la rue. Voilà le genre de soins que, souvent, les organismes du secteur privé doivent prodiguer aux personnes qui leur sont confiées.

**Le président:** Je tiens à vous remercier. Je remercie tous les témoins pour ce qu'ils nous ont appris et pour la franchise de leurs réponses. Tout cela nous a été très utile. Encore une fois, merci d'être venus témoigner aujourd'hui.

La séance est levée.















**MAIL  POSTE**

Canada Post Corporation/Société canadienne des poste

Postage paid

Port payé

**Lettermail**

**Poste-lettre**

*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
45 Sacré-Cœur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communications Canada — Édition  
45 Boulevard Sacré-Cœur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

---

**WITNESSES**

*From St. Leonard's Society of Canada:*

Patrick Walsh, President;

Daryll Rowe, Executive Director; Edmison House.

*From the Salvation Army (Correctional and Justice Services Department):*

Mr. Stewart King, Director;

Captain Ken Wagar, Executive Director, Montreal;

Major C. David Howell, National Representative - Ottawa.

**TÉMOINS**

*De la Société St-Léonard du Canada:*

Patrick Walsh, président;

Daryll Rowe, directeur exécutif, Maison Edmison.

*De l'Armée du salut (Section Justice et services correctionnels):*

Stewart King, directeur;

Cap. Ken Wagar, directeur exécutif, Montréal;

Maj. C.David Howell, représentant national, Ottawa.



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 55

Thursday, November 29, 1990

Chairman: Robert Horner

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 55

Le jeudi 29 novembre 1990

Président: Robert Horner

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la*

## Justice and the Solicitor General

## Justice et du Solliciteur général

RESPECTING:

Order of Reference of Wednesday, June 13, 1990:  
(Evaluation of the Detention Provisions)

Pursuant to subsection 14(1) of *An Act to amend the Parole Act and the Penitentiary Act* (R.S.C., 1985, 2nd Supp., chapter 34) a comprehensive review of the provisions and operation of sections 21.2 to 21.6 of the *Parole Act* and the schedule thereto and subsections 25(5) to (7) and section 26.1 of the *Penitentiary Act*

CONCERNANT:

Ordre de renvoi du mercredi 13 juin 1990: (Dispositions relatives au maintien en incarcération)

Conformément au paragraphe 14(1) de la *Loi modifiant la Loi sur la libération conditionnelle* et la *Loi sur les pénitenciers* (L.R.C., 1985, 2<sup>e</sup> supp., chapitre 34) un examen complet des dispositions et de l'application des articles 21.2 à 21.6 et de l'annexe de la *Loi sur la libération conditionnelle*, ainsi que des paragraphes 25(5) à (7) et de l'article 26.1 de la *Loi sur les pénitenciers*

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Second Session of the Thirty-fourth Parliament,  
1989-90

Deuxième session de la trente-quatrième législature,  
1989-1990



STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND  
THE SOLICITOR GENERAL

*Chairman:* Robert Horner

*Vice-Chairman:* Wilton Littlechild  
(Solicitor General)

Members

Ken Atkinson  
Gabrielle Bertrand  
John Brewin  
Bill Domm  
Douglas Fee  
François Gérin  
Carole Jacques  
Robert Kaplan  
Derek Lee  
John Nunziata  
George Rideout  
Svend Robinson—(14)

(Quorum 8)

Richard Dupuis

*Clerk of the Committee*

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET  
DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL

*Président:* Robert Horner

*Vice-président:* Wilton Littlechild  
(Solliciteur général)

Membres

Ken Atkinson  
Gabrielle Bertrand  
John Brewin  
Bill Domm  
Douglas Fee  
François Gérin  
Carole Jacques  
Robert Kaplan  
Derek Lee  
John Nunziata  
George Rideout  
Svend Robinson—(14)

(Quorum 8)

*Le greffier du Comité*

Richard Dupuis



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 29, 1990  
(63)

[Text]

The Standing Committee on Justice and the Solicitor General met at 9:30 o'clock a.m. this day, in Room 308 West Block, the Chairman, Robert Horner, presiding.

*Members of the Committee present:* Gabrielle Bertrand, Bill Domm, Doug Fee, Bob Horner, Carole Jacques, Derek Lee, John Nunziata and George Rideout.

*Acting Member present:* Russell MacLellan for Bob Kaplan.

*Senator present:* Honourable Senator Earl Hastings.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Philip Rosen, Senior Analyst; Patricia Begin, Research Officer.

*Witnesses: From the John Howard Society of Canada:* David Halvorsen, President; James MacLatchie, Executive Director; Graham Stewart, Social Worker.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 13, 1990: (Evaluation of the Detention Provisions). (*See Minutes of Proceedings and Evidence of Thursday, October 25, 1990, Issue No. 48*)

David Halvorsen, James MacLatchie and Graham Stewart each made an opening statement and answered questions.

It was agreed,—That the letter of november 28, 1990 of the President of the John Howard Society of Canada to the Chairman of the Committee be appended to today's *Minutes of Proceedings and Evidence* (*See Appendix "JUST-3"*).

At 11:00 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Richard Dupuis

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 29 NOVEMBRE 1990  
(63)

[Traduction]

Le Comité permanent de la justice et du solliciteur général se réunit aujourd'hui à 9 h 30, dans la salle 308 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Robert Horner (*président*).

*Membres du Comité présents:* Gabrielle Bertrand, Bill Domm, Doug Fee, Bob Horner, Carole Jacques, Derek Lee, John Nunziata, George Rideout.

*Membre suppléant présent:* Russell MacLellan remplace Bob Kaplan.

*Sénateur présent:* l'hon. sénateur Earl Hastings.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Philip Rosen, analyste principal; Patricia Begin, attachée de recherche.

*Témoins: De la John Howard Society of Canada:* David Halvorsen, président; James MacLatchie, directeur exécutif; Graham Stewart, travailleur social.

Le Comité reprend les travaux prévus à son ordre de renvoi du mercredi 13 juin 1990 (examen des dispositions relatives à la détention) (*voir les Procès-verbaux et témoignages du jeudi 25 octobre 1990, fascicule n° 48*).

David Halvorsen, James MacLatchie et Graham Stewart font chacun un exposé puis, avec les autres témoins, répondent aux questions.

Il est convenu,—Que la lettre du président de la John Howard Society of Canada envoyée au président le 28 novembre dernier, figure en annexe aux *Procès-verbaux et témoignages* d'aujourd'hui (*voir Appendice «JUST-3»*).

À 11 heures, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

Richard Dupuis



[Text]

**EVIDENCE**

[Recorded by Electronic Apparatus]

Thursday, November 29, 1990

• 0933

**The Chairman:** We have a quorum. I call the meeting to order.

The orders of the day are for the evaluation of the detention provisions of Bill C-67. We are very happy to have with us today members of the John Howard Society of Canada. Executive director James MacLatchie will speak first, and he will introduce the other two gentlemen who are with him.

**Mr. James MacLatchie (Executive Director, John Howard Society of Canada):** Thank you, Mr. Chairman. It is a pleasure to be here to meet with the committee and talk about this important piece of legislation. It is important from our point of view because we did not like it to begin with and we are about to tell you that we still do not like it.

On my immediate right is David Halvorsen, president of the John Howard Society of Canada. Graham Stewart is executive director of the John Howard Society of Ontario.

Before Mr. Halvorsen says a few words I would like to bring the committee up to date on the John Howard Society. The John Howard Society of Canada is a federation of 10 provincial John Howard Societies. Those 10 societies operate out of 57 communities across the country and they provide services to offenders, ex-offenders, people in conflict with the law and the public. They also provide public education services and so on. About 600 programs are operated from coast to coast.

• 0935

We are serving approximately 90,000 clients a year. We have been in the business of working with the justice system and offenders and prisons virtually since Confederation.

The first after-care agency to become a John Howard Society was in 1929 in British Columbia. Subsequent to that, many agencies doing after-care work took the name of the John Howard Society and operate together on that basis.

That is the kind of framework that we bring here—a kind of history about experience with justice, experience with inmates, experience with policy of various kinds.

With that, I will turn your attention to Dave Halvorsen.

**Mr. David Halvorsen (President, John Howard Society of Canada):** Mr. Chairman, I would like to thank the committee for the opportunity to appear before it and bring to you the position of The John Howard Society of Canada with respect to the detention provisions of Bill C-67.

I am a lawyer in private practice, in my other life. I have been doing that for 14 years on the defence side. For the last four and a half years I have also worn a crown hat as an agent of the Attorney General of Canada. And as a citizen of Canada, I am concerned about Bill C-67, and what it does not do.

The John Howard Society of Canada was opposed to Bill C-67—the detention provisions—when it was implemented. We felt that it was a knee-jerk reaction, a regressive political step in reaction to offences committed by some people who

[Translation]

**TÉMOIGNAGES**

[Enregistrement électronique]

Le jeudi 29 novembre 1990

**Le président:** Comme nous avons un quorum, je déclare la séance ouverte.

Nous allons examiner les dispositions relatives au maintien en incarcération prévues au projet de loi C-67. Nos témoins aujourd'hui sont les représentants de la Société John Howard du Canada. Je donne la parole à M. James MacLatchie, le directeur exécutif, qui nous présentera ses collègues.

**M. James MacLatchie (directeur exécutif, Société John Howard du Canada):** Merci, monsieur le président. Nous sommes très heureux de comparaître devant le Comité pour discuter de cet important projet de loi dont le texte original ne nous plaisait guère et que nous n'approuvons toujours pas.

Je vous présente, assis à ma droite, David Halvorsen, président de la Société John Howard du Canada. Graham Stewart est le directeur exécutif de notre Association en Ontario.

Avant de céder la parole à M. Halvorsen, je voudrais vous faire un bref historique de notre Société. La Société John Howard du Canada est une fédération regroupant 10 sociétés provinciales établies dans 57 agglomérations réparties à travers tout le pays. Notre but est de venir en aide aux détenus, anciens détenus et à quiconque est en conflit avec la loi. En plus, nous avons des campagnes d'information destinées au public. Nous avons environ 600 programmes à travers le pays.

Nous aidons quelques 90,000 personnes par an. Nous avons commencé à oeuvrer dans ce domaine pratiquement depuis la Confédération.

C'est en 1929, en Colombie-Britannique, qu'une association s'occupant de détenus a pris le nom de la Société John Howard et par la suite, d'autres sociétés faisant le même travail se sont regroupées au sein de la Société John Howard du Canada.

Nous avons donc une longue expérience du travail avec les détenus et tout ce qui concerne la justice.

Je cède maintenant la parole à Dave Halvorsen.

**M. David Halvorsen (président, Société John Howard du Canada):** Je voudrais tout d'abord remercier le Comité de nous avoir invités à comparaître devant lui pour discuter des dispositions du projet de loi C-67 relatives au maintien en incarcération.

Pendant 14 ans j'ai travaillé comme avocat pour la défense et depuis 4 ans et demi je travaille également pour le Procureur général du Canada. Je voudrais vous parler plus particulièrement des lacunes du projet de loi C-67.

La Société John Howard du Canada s'était prononcée contre les dispositions relatives au maintien en incarcération prévues dans le projet de loi C-67 au moment où celui-ci est entré en vigueur. C'était à notre avis une mesure régressive,



## [Texte]

were on mandatory. That was a bad response to an uneducated public and an uneducated media. Our position is that if you want to protect the public and reduce recidivism, you need and must have a controlled reintegration into society of all offenders who are serving federal time.

I will use the word "gating" throughout my presentation because that is what it used to be and essentially what it boils down to now. Of course gating gives us no control over someone when his sentence is finished. He walks out the door and he has no support and no help from parole.

If you think about Bill C-67 and look at its analysis, it bought us one year when it was implemented, and that year is long ago spent. I say that because our information is that people getting out of prison are the greatest threat for more crime during the first year after their release. The statistics and the evaluation done say that once this has been implemented, the period of increased detention is slightly less than a year. We bought that year back in 1986. If it worked and if it really did anything, that is all we got, because the same number of people will be on the street today, with the same background, as they were prior to Bill C-67.

The proper response to Bill C-67? I think you have to look at the evaluation that was done by CSC itself—the document of the 20th of February, 1990—and I would refer the committee to page 24 of that document, where it says that over half of the National Parole Board members and case management staff felt that detention does not prevent crime. It only postpones the inevitable, and I quote:

Mandatory supervision release with a residency requirement was more widely viewed as effective than either detention or release on a one-chance mandatory supervision.

That is their report. That is also the John Howard Society's position. Detention does not, by itself, reduce crime.

In my professional life, I can give you two examples of how people who would be gated—and I again use that word loosely—were not, and nobody got hurt. But they would have been detained and they would have lost part of their lives.

From the time that we are born, we have only so many days. If you stop to think about that, each of us has only so many days left. They are precious and our freedom is precious.

• 0940

The first fellow killed a man. He stuck a knife in his heart at a New Year's Eve party. This occurred around the mid-1970s. The Crown fast-tracked his case and charged him with second-degree murder. He was intoxicated at the time.

From the January 1 offence date we had the preliminary inquiry and a one week jury trial by the end of May. He was convicted of manslaughter and sentenced to three years. He had a past record, but nothing startling. He came into my office next January 6 on day parole. I asked him how he was doing and he said he had been out for a little bit and the parole guy seemed like a good guy and he was getting things back together. This would have been 1977.

## [Traduction]

prise pour calmer l'opinion publique outrée par les crimes commis par un certain nombre de détenus en surveillance obligatoire. Or les médias aussi bien que le public sont mal renseignés à ce sujet. Pour réduire les risques de récidives et donc protéger le public, il faut que tous les détenus des prisons fédérales puissent bénéficier d'une réinsertion sociale contrôlée.

J'utiliserai le mot de «blocage» tel qu'il était utilisé par le passé. Or, le blocage ne laisse aucun contrôle sur les détenus ayant purgé leur peine; ils quittent la prison et doivent se débrouiller sans aide aucune.

L'entrée en vigueur du projet de loi C-67 accorde simplement une année de répit, trop vite écoulée. En effet c'est durant la première année qui suit la libération que le risque de récidive est le plus grand. D'après les statistiques, depuis l'entrée en vigueur de cette loi, la durée de réclusion a augmenté d'un peu moins d'un an. Nous avons obtenu cette année supplémentaire en 1986. En fait c'est tout ce que nous avons obtenu car ces mêmes détenus finiront par être relâchés tout comme ils l'étaient avant l'entrée en vigueur du projet de loi C-67.

Que faut-il faire avec ce projet de loi? D'après le rapport du 20 février 1990 du Service correctionnel du Canada et de la page 24 en particulier, plus de la moitié du personnel de la Commission des libérations conditionnelles et du personnel chargé des détenus estiment que le maintien en incarcération n'empêche pas le crime. Il ne faut que remettre à plus tard l'inévitable et je cite:

La surveillance obligatoire assortie d'une ordonnance d'hébergement est plus efficace que le maintien en incarcération ou la liberté surveillée à octroi unique.

Donc la Société John Howard est tout à fait d'accord avec les conclusions de ce rapport car le maintien en incarcération en lui-même ne réduit pas la criminalité.

Je pourrais vous citer deux cas de détenus qui après avoir été libérés n'ont commis aucun délit. Or ils auraient pu être remis en prison et ils auraient ainsi perdu une année de leur vie.

Il ne faut pas oublier en effet que nous avons chacun un certain nombre de jours à vivre. Chacun des ces jours est précieux et notre liberté est précieuse.

Le premier type a tué un homme. Il l'a poignardé au coeur durant une fête du Nouvel-An. L'incident s'est produit au milieu des années 70. La Couronne a traité l'affaire en priorité et l'a accusé de meurtre au second degré. L'accusé était en état d'ébriété lorsque le crime a été commis.

Avant la fin de mai, l'enquête préliminaire et le procès avec jury avaient eu lieu. L'accusé a été reconnu coupable d'homicide et condamné à trois ans d'emprisonnement. Il avait des antécédents, mais rien de très grave. Le six janvier suivant, il s'est présenté à mon bureau à l'occasion d'une libération conditionnelle de jour. Je lui ai demandé ce qu'il faisait et il m'a répondu qu'il avait eu l'occasion de sortir un peu, que le responsable des libérations conditionnelles lui semblait sympathique et qu'il était en train de se reprendre en main. C'était en 1977.



## [Text]

I see him again from time to time. I work the bingo games because my kids are in a band. He and his wife play bingo. When I see him I ask how he is doing. He says he is doing fine and there are no problems. He has not been in trouble. He would have been gated.

Another fellow came to see me. He had a problem with his parole officer. Again, this is a six-or seven-year-old story. He had done either seven or eleven years, I cannot remember. There were two manslaughters on his record. He certainly would have been a candidate for the detention provisions of Bill C-67 had his problem come up today.

The reason he came to see me in Regina was that he had been released out of the Prince Albert pen on parole to Saskatoon. He was having difficulty finding employment in Saskatoon and he wanted to move to Regina to get a job. His parole officer told him he could move to Regina but he had to get a job within two weeks. If not, he was back in Saskatoon.

He down came to Regina and near the end of the second week he came in to see me. He was supposed to have a full-time job, but he had only two part-time jobs and that did not add up to a full-time job.

He wanted to see if I could buy him another week. I got on the phone to the parole officer and we were able to negotiate another week for this fellow to keep on looking. By the end of the third week he had the third job. In fact it was a full-time job and he was now working 14 hours a day.

Had Bill C-67 been around he would still have been inside, because two manslaughters will not buy you a quick ticket to the street under C-67. I have not heard from him since, but from the way we got along I am sure I would have if he had been in trouble. Bill C-67 would have done him no good and it would have done society no good. Instead of being inside he is out and he is able to be productive.

Parole can and does work. Parole officers were involved with him, were involved with his reintegration, and they made sure he got jobs. If he did not have the parole officer, if he did not have someone sitting on his tail, who knows what would have happened?

I will go back to the evaluation at the top of page 37. It says:

Both CSC staff and Board members stated that there are not enough programs or treatment opportunities for detained offenders.

The John Howard Societies across Canada echo that comment, and they always have.

## [Translation]

Je le vois encore à l'occasion. Je travaille à l'organisation de bingos, étant donné que mes enfants font partie d'un orchestre. Or, lui et sa femme jouent au bingo. Lorsque je le rencontre, je m'informe à son sujet. Il me dit que tout va bien et qu'il n'a pas de problèmes. Il n'a pas été en difficulté. Sinon, il aurait été réincarcéré.

Je vous cite un autre cas: celui d'une personne qui avait des difficultés avec son agent de libération conditionnelle et qui m'a rendu visite. Encore une fois, tout cela remonte à six ou sept ans. Cette personne avait été incarcérée durant sept ou onze ans, je ne me souviens plus au juste. Il avait déjà été reconnu coupable de deux homicides. Il aurait certainement été visé par les dispositions du projet C-67 relatives au maintien en incarcération si son cas avait été à l'étude aujourd'hui. Il était en liberté conditionnelle à Saskatoon.

Le pénitencier de Prince Albert lui avait accordé la libération conditionnelle et il venait me voir à Regina parce qu'il avait de la difficulté à trouver de l'emploi à Saskatoon. Il voulait donc déménager à Regina pour trouver un emploi. Son agent de libération conditionnelle l'a autorisé à aller à Regina à condition qu'il décroche un emploi dans les deux semaines. Dans le cas contraire, il devait revenir à Saskatoon.

Il est donc venu me voir vers la fin de la deuxième semaine. Il devait avoir un emploi à temps plein mais il n'avait que deux emplois à temps partiel, ce qui ne correspondait pas à un emploi à temps plein.

Il voulait que je lui négocie une semaine additionnelle. J'ai alors communiqué par téléphone avec l'agent de libération conditionnelle et nous avons pu négocier la semaine additionnelle. Cela lui a suffi. Avant la fin de la troisième semaine, il occupait même un emploi à temps plein et travaillait même 14 heures par jour.

Si le projet de loi C-67 avait été en vigueur à l'époque, cet homme n'aurait pas pu sortir de prison puisqu'une personne qui a commis deux homicides peut difficilement être libérée rapidement d'après les dispositions de ce projet de loi. Je n'ai plus entendu parler de lui. Cependant, compte tenu de nos rapports, je suis convaincu que je l'aurais su s'il avait eu des difficultés. Le projet de loi C-67 ne lui aurait pas rendu service et n'aurait pas rendu service non plus à la société. Au lieu d'être incarcéré, cet homme est libre et il peut être productif.

Le régime des libérations conditionnelles peut fonctionner et, effectivement, il fonctionne. Des agents de libération conditionnelle ont suivi son cas, ont participé à sa réintégration et ont veillé à ce qu'il trouve de l'emploi. On peut se demander ce qu'il serait advenu de lui s'il n'avait pas été aiguillonné par des agents de libération conditionnelle.

Je reviens à l'évaluation au haut de la page 37. Je cite:

Aussi bien le personnel des Services correctionnels que les membres de la Commission ont déclaré que les programmes et les occasions de traitement visant les délinquants détenus sont insuffisants.

Les sociétés John Howard du Canada entérinent cette affirmation, comme elles l'ont toujours fait.



## [Texte]

The majority agree that detention without proper treatment will only increase the offender's resentment and anger. It must be noted that lack of programs is also perceived to be the case for the inmate population in general; not just for inmates affected by the detention provisions.

It is our position that we need to individualize treatment for offenders at an appropriate level, having regard to their risk, their needs and their ability to learn. You cannot teach a course at the university level to somebody with a grade 5 education.

Continuing on at page 37:

While Board members and staff are concerned about an overall shortage of treatment opportunities, in considering this information, we must keep in mind that the purpose of the detention legislation was not to allow for additional time for the treatment of offenders.

In my mind that is absolutely backwards. It is called the Correctional Service of Canada. Why does it have that name? It is supposed to correct but how will it do that if it does not treat?

The statistics on people who are incarcerated shows that they are not the best educated people in the world. They need education. Except for their street smarts, perhaps, they are not the smartest people in the world either.

If we have all our experts at CSC—our psychologists and case management officers and everything else—surely they can devise programs that are going to be appropriate for these folks, and at a level they can understand. Yes, the report goes on to say that some guys do not want treatment. You have to put a carrot out there. Give the guy something to work for. Most people will respond to that kind of offer.

• 0945

Page 37 continues:

Two-thirds of correctional staff and four-fifths of Board members felt that the availability of spaces in suitable community residential facilities and community correctional centres places limitations on the recommendations and decisions which are possible.

Again, that is the John Howard Society's position. We feel there ought to be more of that kind of space around. They say:

This is particularly important when considered in light of the view held by both staff and Board members that the imposition of a residency condition, as opposed to detention, is more widely viewed as effective.

This is the bottom line: residency requirement as opposed to flat out detention. They say in their own evaluation that it is not for any more treatment. It accomplishes something as opposed to doing nothing.

If I flip ahead in the evaluation to page 101, they say:

It is not possible to measure the extent to which serious harm offences during the period between mandatory supervision date and warrant expiry date had been reduced by the detention provisions.

## [Traduction]

La plupart sont d'accord pour dire que le fait de détenir un délinquant sans lui fournir les traitements qui s'imposent ne fait qu'accroître son aliénation et sa colère. Il faut signaler que l'insuffisance de programmes est perçue comme un problème général qui touche tous les détenus et non pas seulement ceux qui sont visés par la disposition relative au maintien en incarcération.

D'après nous, il faut individualiser les traitements en tenant compte du niveau de risques, des besoins et de la capacité d'apprendre. On ne peut donner un cours universitaire à quelqu'un qui n'a que la cinquième année.

Je cite toujours la page 37:

Bien que les membres de la Commission et le personnel s'inquiètent de l'insuffisance des possibilités de traitement, il faut garder à l'esprit que la mesure législative relative au maintien en incarcération ne visait pas à prolonger la période de traitement des délinquants.

A mon avis, une belle situation est tout à fait rétrograde. Comment un organisme peut-il s'appeler les Services correctionnels s'il n'envisage d'offrir ou d'appliquer des traitements?

D'après les données statistiques, les détenus ne sont pas les personnes les mieux instruites au monde. Ils ont besoin de formation. Ils se tirent peut-être bien d'affaire dans leur milieu, mais ce ne sont pas nécessairement les gens les plus brillants.

J'ose croire que tous nos experts des Services correctionnels—les psychologues, les agents de gestion des cas et autres professionnels—peuvent certainement mettre au point des programmes susceptibles de convenir aux détenus et de s'adapter à leur capacité de compréhension. Plus loin dans le rapport, on signale que certains détenus ne souhaitent pas être traités. Il faut des mesures incitatives. Il faut donner au détenu des raisons de faire un effort. La plupart des gens réagissent favorablement à des stimulants.

Toujours à la page 37:

Les deux tiers du personnel de correction et les quatre cinquièmes des membres de la Commission ont estimé que le manque de place dans les centres résidentiels et correctionnels communautaires limite les recommandations et les décisions possibles.

C'est aussi la position de la Société John Howard, et nous pensons qu'il faudrait davantage de places dans ces centres. Je poursuis:

C'est d'autant plus important que le personnel et les membres de la Commission estiment que l'hébergement est beaucoup plus efficace que l'incarcération.

Finalement, il y a d'un côté l'incarcération, et de l'autre l'hébergement, qui seul permet d'obtenir des résultats, comme l'indique ce rapport.

Je vais vous citer un extrait de la page 101:

Il n'est pas possible de déterminer dans quelle mesure l'incarcération permettait de réduire le nombre des infractions graves entre la date de la surveillance obligatoire et celle de l'expiration du mandat.



*[Text]*

Of course that quote is found in different forms throughout the evaluation. They cannot measure what they have done. But they do have the opinions from their own people, the Parole Board and the case management officers, that treatment and residential release is a better answer than continued detention.

Mr. Chairman and members of the committee, it is our position that Bill C-67, through its detention provision, abandons those people who need help the most. If you have a guy who is not going to be a problem when he gets out, that is easy. You warehouse him according to his sentence and provide him with food, a roof and some educational and recreational opportunities. He is the easy guy to take care of. Where the programming and the money needs to be focused is on the real bad guys, because they are the guys who need it, and detaining them does not do you any good. As I said at the outset, all you did was buy a year, and that is already spent. So you are accomplishing nothing now by the detention provisions.

We feel you need to control release and control activities when people are released and help them. They can be reached. There have to be carrots there. All of us do things because we see some carrot at the end of the rainbow from time to time. We work hard. We have goals and we achieve them. That can also be done with offenders.

From time to time when I have spoken to different groups I have taken control of the group and told everyone to sit up in their chairs, put their hands on their desks and stare at me until I tell them they can move again. I do it for about 30 seconds. Sometime today do that for yourself, but assume I did it to you and see what a deprivation of liberty does to you. It is not a pleasant experience. Prison does that.

It is unfortunate, Mr. Chairman, that yourself or members of your committee were not present in Havana, Cuba the last week of August and the first week of September. I had the privilege of being there. It was the Eighth United Nations Congress on Prevention of Crime and Treatment of Offenders, and of course Canada was represented by a delegation, as were most other countries. The thrust of the Congress, from a world-wide perspective, was that the use of incarceration as a penal sanction ought to be reduced. In those cases where incarceration was deemed to be necessary by member states, the length of time of the incarceration ought to be reduced. Treatment was the thrust.

We had an opportunity to watch a film from Norway. It was about a fellow who was doing six years. To use a colloquial phrase, the film just blew your socks off. It was about a group program they had for real bad guys or what we determine to be real bad guys and the kind of people Bill C-67 is aimed at. These were not the kinds of guys who rode bicycles, played tennis, went backpacking and did all the normal kinds of recreational activities; they were just bad guys. They started a very intensive physical education program for them. There was a big carrot there, and the big carrot was that if you came through this thing and had clean urine screens—most of these fellows were drug offenders or had substance abuse problems—you were going to get to train outside the institution.

*[Translation]*

Cette même idée revient tout au long du rapport, mais la Commission des libérations conditionnelles ainsi que les agents de gestion des cas estiment que le traitement et l'hébergement sont une meilleure solution que le maintien en incarcération.

Monsieur le président, membres du comité, nous estimons que les dispositions du projet de loi C-67 concernant l'incarcération font que l'on abandonne ceux qui ont le plus besoin d'aide. Les choses sont simples pour ceux qui ne seront pas des cas problématiques à leur libération, car il suffit de les mettre en détention et de leur donner des aliments, un toit ainsi que des possibilités d'enseignement et de loisir. Ce sont donc les mauvais sujets qui exigent des programmes et de l'argent, car ils en ont vraiment besoin, et les incarcérer ne leur fait rien de bon. Comme je l'ai dit au début, on ne fait que gagner une année qui passe très vite. La détention ne permet donc pas d'accomplir quoi que ce soit.

Nous pensons qu'il faut s'occuper de ces gens, après leur libération, et qu'il faut les aider. Il ne sont pas insensibles, et il faut les tenter au moyen de «carottes», dont nous avons tous besoin aussi pour travailler dur et atteindre nos objectifs. Il en va de même pour les contrevenants.

De temps en temps, en parlant à des groupes, je demande à chacun de se lever sur son siège, de mettre les mains sur son bureau et de me fixer des yeux jusqu'à ce que je dise que tout le monde est à nouveau libre de ses mouvements. J'exerce ce contrôle pendant environ 30 secondes. Faites cela vous mêmes aujourd'hui, en supposant que c'est moi qui vous ai privé de votre liberté. Ce n'est pas une expérience agréable, et elle vous montrera ce que c'est que la prison.

C'est dommage, monsieur le président, que vous même ou que les membres du comité n'étiez pas présents à la Havane, à Cuba, la dernière semaine d'août et la première semaine de septembre. J'ai eu le privilège de m'y trouver à l'occasion du huitième congrès des Nations Unies sur la prévention du crime et le traitement des contrevenants, auquel participaient le Canada et la plupart des autres pays. Lors de cette conférence, les états membres ont recommandé le recours aux traitements, et une diminution de la durée de l'incarcération, lorsque celle-ci s'impose en tant que sanction pénale.

Nous avons eu l'occasion de regarder un film norvégien où il était question d'un gars purgeant une peine de prison de six ans. Ce n'était pas un film pour les petites natures. Il y était question d'un programme destiné à de très mauvais sujets, ou à des gens que nous considérons comme tels, ce que vise le projet de loi C-67. Je ne parle donc pas des gars dont les loisirs sont habituels, qui font du vélo, qui jouent au tennis ou qui vont faire des promenades avec un sac sur le dos. Un programme d'éducation physique très intensif a donc été conçu pour ces mauvais sujets. On les a tenté avec une très grosse carotte en leur donnant la possibilité d'aller s'entraîner à l'extérieur de l'établissement s'ils terminaient le programme avec de bonnes analyses d'urine: la plupart d'entre eux avaient commis des infractions relatives aux drogues ou étaient des toxicomanes.



## [Texte]

• 0950

They had a whole bunch of carrots and hurdles, and if you got over the hurdle you got the carrot, over the next hurdle, you got the carrot. The end result was that if the fellow completed the program, yes, he was able to train outside the institution and he also received a week out at a farm-type villa, where they went backpacking, hiking, fishing and all kinds of other activities if they completed the program successfully.

Also, if they were doing maximum time, they could go to medium time; if they were doing medium time, they could go to minimum time. But either way, they received enhanced early release or enhanced weekend passes.

All of them reported a better physical sense of well-being and a better ability to do their time. The evaluation by the Norwegian authorities found that the program was horrendously successful in terms of not only helping people to do time better, but of reintegrating them.

There is no reason why we cannot do the same thing in Canada. It would cost a few tents, some ten-speed bicycles, some tennis rackets, and a little bit of innovative programming. But the program worked and worked well.

The UN Congress of course had a lot of paper and passed a lot of resolutions, as those organizations do. I would like you to address just one of those resolutions, involving the United Nations standard minimum rules for non-custodial measures, which were called the Tokyo rules. Of course the UN Congress recommends to the United Nations the adoption of these rules, but as I stated, this resolution was passed world-wide and was of course supported by Canada. It talks about sentencing, the use of incarceration, and what happens after the sentencing process. The heading of the part I wish to read to you is the post-sentencing stage and post-sentencing dispositions.

The competent authority shall have at its disposal a wide range of post-sentencing alternatives in order to avoid institutionalization and to assist offenders in their early reintegration into society.

Remember that, as I said, Canada supported this recommendation.

Post-sentencing dispositions may include: furlough and halfway houses, worker education release, various forms of parole, remission and pardon. The decision on post-sentencing dispositions, except in the case of pardon, shall be subject to review by a judicial or other competent independent authority upon application of the offender and any form of release from an institution to a non-custodial program shall be considered at the earliest possible stage.

## [Traduction]

Il y avait toutes sortes d'obstacles à surmonter, récompensés à chaque fois par une «carotte». Finalement, ceux qui avaient réussi à terminer le programme pouvaient quitter l'établissement pour aller s'entraîner, et bénéficier aussi d'un séjour d'une semaine dans une ferme, ce qui leur permettait de faire des promenades et d'aller à la pêche, par exemple, s'ils avaient bien terminé leur programme.

Il pouvait y avoir aussi une diminution de la durée de la détention, la durée maximale devenant moyenne, et cette dernière pouvant devenir minimale. Quoiqu'il en soit, la libération pouvait se faire plus tôt, à moins que les détenus ne bénéficient d'un plus grand nombre de libérations pour les fins de semaine.

Tous ont déclaré mieux se sentir et mieux être en mesure de purger leur peine. Les autorités norvégiennes ont constaté que le programme était extrêmement valable, non seulement parce qu'il aidait les détenus à mieux purger leur peine, mais parce qu'il assurait leur réinsertion sociale.

Je ne vois pas pourquoi nous ne pourrions pas faire la même chose au Canada. Cela ne coûterait que le prix de quelques tentes, de quelques bicyclettes à dix vitesses, de quelques raquettes de tennis, avec aussi quelques programmes novateurs. Celui dont j'ai parlé a donné d'excellents résultats.

Énormément de mémoires ont été présentés à ce congrès des Nations Unies, et beaucoup de résolutions ont été adoptées, comme c'est l'usage dans ces organismes. J'aimerais que vous vous penchiez sur l'une de ces résolutions, qui concerne les règles minimales des Nations Unies, ou règles de Tokyo, sur les mesures non carcérales. Naturellement, ce Congrès a recommandé aux Nations Unies l'adoption de ces règles, mais comme je l'ai indiqué, cette résolution a été adoptée mondialement, et le Canada l'a bien sûr appuyée. Elle traite de la détermination de la peine, du recours à l'incarcération, et ce qui se passe après le processus sentenciel. La partie que je souhaite vous lire a pour titre l'étape et les dispositions post-sentenciels.

L'autorité compétente aura à sa disposition toute une gamme de possibilités post-sentencielles, afin d'éviter l'institutionnalisation et d'aider les contrevenants à se réinsérer le plus tôt possible dans la société.

Je répète que le Canada a appuyé cette recommandation.

Les dispositions post-sentencielles peuvent inclure: une permission de séjour en foyer de transition, une libération en milieu de travail ou d'éducation, divers types de libération conditionnelles, une réduction de la peine et le pardon. Sauf dans ce dernier cas, la décision quant aux dispositions post-sentencielles fera l'objet d'un examen par une autorité judiciaire, ou par une autre autorité compétente indépendante, lorsque le contrevenant aura présenté sa demande, et il faudra examiner le plus tôt possible toute transition d'un programme carcéral à un programme non carcéral.



## [Text]

That statement, supported by Canada in Cuba, is absolutely contrary to the detention provisions of Bill C-67 of 1968. As I stated earlier, the detention provisions of Bill C-67 are totally contrary to the thrust of a lot of the resolutions passed in Cuba, to be forwarded on to the United Nations.

Dealing again with the Tokyo rules, in section 5, under the heading of "Supervision", it says:

The purpose of supervision is to reduce re-offending and to assist the offender's integration into society in a way which minimizes the likelihood of a return to crime.

But if you gate the offender, you have no supervision and no mechanics to assist in the reduction of re-offending. The matter is very simple, in my mind.

The supervision paragraph goes on to say:

If a non-custodial measure entails supervision, the latter shall be carried out by a competent authority under the specific conditions prescribed by law and within the framework of a given non-custodial measure. The most suitable type of supervision and treatment should be determined for each individual case, aimed at assisting the offender to work on his or her offending. Supervision and treatment should be periodically reviewed and adjusted as necessary.

It is an individualized, tailored approach, particularly for the people Bill C-67 of 1968 was aimed at.

Offenders should, where needed, be provided with psychological, social and material assistance and with opportunities to strengthen links with the community and facilitate their reintegration into society.

With Bill C-67 we do not do anything to accomplish what Canada supported at the United Nations level.

• 0955

Mr. Chairman, we have filed with the committee a letter dated November 28, 1990. I would like to read it into the record, if I may. It is addressed to yourself as chairman of the Standing Committee on Justice. It says:

Since the introduction of the detention provisions of Bill C-67 into the Parole Act in 1986, the federal government has embarked on a major review of the criminal justice system with sentencing and release from imprisonment. Recently a green paper entitled *Directions for Reform* has been widely distributed for consultation. The document is unique in that it attempts for the first time to present comprehensive and compatible policy positions with respect to sentencing and release in Canada.

**The Chairman:** So that we could be allowed more time for questions, rather than read this letter into the record, would it be to your satisfaction if we were to append this to your remarks?

**Mr. Halvorsen:** Certainly, Mr. Chairman.

**Mr. Lee (Scarborough—Rouge River):** I move that the letter dated November 28, 1990, from the John Howard Society to this committee be appended to the record of today's proceedings.

## [Translation]

Cette résolution, que le Canada a appuyée à Cuba, est absolument contraire aux dispositions du projet de loi C-67 de 1968 relatives au maintien en incarcération. Comme je l'ai indiqué précédemment, ces dispositions sont tout à fait contraires à l'esprit de nombre des résolutions adoptées à Cuba, à l'intention des Nations Unies.

Je reviens aux règles de Tokyo, et à l'article cinq, sous la rubrique «surveillance». Il est indiqué:

Le but de la surveillance est de réduire les récidives et de favoriser la réinsertion sociale du contrevenant afin de minimiser la possibilité des récidives.

Si vous bloquez le délinquant, vous ne pouvez pas le surveiller et vous n'avez aucun moyen de diminuer les récidives. La chose me paraît évidente.

Je poursuis:

Si une mesure non carcérale exige une surveillance, celle-ci se fera par une autorité compétente, conformément aux dispositions prévues dans la loi, et dans le cadre d'une mesure non carcérale. Il faut déterminer pour chaque cas le meilleur type de surveillance et de traitement, afin d'aider le délinquant à surmonter ses difficultés. Le cas échéant, il faut examiner et modifier périodiquement la surveillance et le traitement.

Il s'agit donc d'une approche individualisée, valable en particulier pour ce que visait le projet de loi C-67 de 1968.

Lorsque cela s'impose, il faut donner aux délinquants l'aide psychologique, sociale et matérielle, de même que les possibilités nécessaires pour renforcer les liens avec la collectivité et faciliter leur réinsertion sociale.

Le projet de loi C-67 ne fait rien pour concrétiser la résolution que le Canada a appuyée aux Nations Unies.

Monsieur le président, nous avons envoyé au comité une lettre portant la date du 28 novembre 1990. Je voudrais la lire, avec votre permission. Elle est adressée au président du Comité permanent de la justice. En voici le texte:

Depuis que les dispositions relatives au maintien en incarcération, du projet de loi C-67, ont été intégrées en 1986 à la Loi sur la libération conditionnelle de détenus, le gouvernement fédéral a entrepris un examen important du système de justice pénal, en ce qui concerne l'incarcération et la mise en liberté. Récemment, un livre vert intitulé *Vers une réforme* a été largement diffusé pour les fins de consultation. Ce document est unique car il se propose pour la première fois de présenter des positions de principe complètes et logiques en matière de détermination de la peine et quant aux mises en liberté au Canada.

**Le président:** Afin que nous ayons davantage de temps pour les questions, accepteriez-vous que cette lettre soit annexée au procès-verbal des délibérations, ce qui vous évitera de la lire?

**M. Halvorsen:** Certainement, monsieur le président.

**M. Lee (Scarborough—Rouge River):** Je propose que la lettre du 28 novembre 1990, que la Société John Howard a adressée à ce comité, soit annexée au procès-verbal des délibérations de ce jour.



## [Texte]

**Mr. Halvorsen:** Mr. Chairman, just to summarize, because I have come to the end of the remarks for you, it is our position as the John Howard Society of Canada, and it is David Halvorsen's position as a citizen of this country, that if we want to do something about reoffending and recidivism, controlled reintegration into society is the answer, as opposed to an extra year of detention that does nothing and an open door at a prison saying "There is the street, man, go to it". We have not done anything to protect society if we adopt such an approach.

Mr. Chairman, I would now like to turn the floor over to Mr. Graham Stewart.

**Mr. Graham Stewart (Social Worker, John Howard Society of Canada):** Thank you, Mr. Chairman. I should state first that the John Howard Society realizes there are some very dangerous people in prison. There are people in prison who will leave and commit violent offences. This is the problem and indeed it is the problem we are attempting to address in Bill C-67, the gating provisions of the Parole Act.

Having accepted this, the issue then turns to two questions: one is how to identify those people, and the second is how to manage the potential for violence so the likelihood of violence after release is reduced.

Our concern is that Bill C-67, or the gating provision, has proven to be inadequate in both those respects. First, with respect to identification, it seems quite clear that for both those who are not identified and those who are identified, there are far more errors than successes. If you look at the evaluation study, particularly figure B-5 on page 76, and consider those who are considered the worst of the worst—that is, the people who are detained right to the end of their sentence—you will find that 80 people were detained.

After the follow-up period, which on average was 329 days, which is approximately the same period of time they were subject to detention, a full 61 of the 80 in fact were not recommitted at all and 68 were not committed for an offence that would fall under the provisions of the schedule of offences for Bill C-67. This really means that 85% of the people who were detained did not in fact behave in a manner the board was satisfied they would behave in prior to release.

On the other side of the coin, it is interesting to note that by looking at the statistics of prisoners in institutions, it would appear that as many as 1,000 a year would actually meet the criteria for referral to the parole board. I think we have to be concerned to see that this really means that relatively few people of those who potentially could be referred are referred to the parole board. Even this extremely select group results in far more errors—an 85% error rate—in the sense of overpredicting than one would expect.

## [Traduction]

**M. Halvorsen:** Monsieur le président, pour résumer, car j'en arrive à la fin de mes observations, au nom de la Société John Howard du Canada et en mon nom personnel, je voudrais dire que pour enrayer les récidives, il faut assurer une réinsertion sociale contrôlée, plutôt que d'imposer une autre année d'incarcération qui ne donne aucun résultat, et qui n'aide nullement les détenus par la suite. De plus, en adoptant une telle approche, nous ne faisons rien pour protéger la société.

Monsieur le président, je voudrais rendre la parole à M. Graham Stewart.

**M. Graham Stewart (travailleur social, Société John Howard du Canada):** Je vous remercie, monsieur le président. Je voudrais dire tout d'abord que la Société John Howard sait très bien que certains détenus sont extrêmement dangereux et qu'il commettront des crimes violents s'ils sont libérés. C'est le problème auquel nous sommes confrontés, et que nous essayons de résoudre dans le projet de loi C-67, c'est-à-dire celles du blocage prévues dans la loi sur la libération conditionnelle de détenus.

Dans ces conditions, il faut se poser deux questions: comment identifier ces détenus dangereux, et comment contrôler les risques de violence, afin que celle-ci diminue après la mise en liberté.

Malheureusement, le projet de loi C-67 et ses dispositions concernant le blocage n'est pas satisfaisant par rapport à ces deux questions. En ce qui concerne la première, il semble qu'il y ait beaucoup plus d'erreurs que de bonnes évaluations aussi bien pour ceux qui ne sont pas identifiés que pour ceux qui le sont. D'après l'évaluation, et en particulier le tableau B-5 de la page 76, 80 personnes étaient incarcérées—il s'agit de celles qui étaient considérées comme étant les plus mauvais sujets, ceux qui ont purgé la totalité de leur peines.

Après la période de suivi, qui était en moyenne de 329 jours, ce qui représente approximativement la même durée que l'incarcération, 61 sur 80 n'avaient pas été réincarcérés, et 68 d'entre eux n'avaient pas été incarcérés pour une infraction aux termes de l'annexe des infractions du projet de loi C-67. Autrement dit, 85 p. 100 des personnes qui étaient incarcérées ne se sont pas comportées comme l'avait prévu à coup sûr la commission, avant leur libération.

D'autre part, il est intéressant de constater qu'en examinant les statistiques sur les détenus en établissement carcéraux, annuellement, 1,000 d'entre eux répondraient aux critères de renvoi à la Commission des libérations conditionnelles. Cela signifie que la Commission des libérations conditionnelles examine moins de cas qu'elle ne devrait le faire, ce qui est assez préoccupant. Même dans ce groupe, compte tenu du taux d'erreur très élevé, de 85 p. 100, on prévoit plus de candidats qu'on ne le penserait.



[Text]

[Translation]

• 1000

There is a considerable body of literature with respect to predicting violence. It is well known that trying to pick out violent people from the general population is very difficult, but one might have thought that being able to pick 50 people per year out of the entire federal prison system would be much more accurate. In fact, that is not the case.

The second point is the whole question of managing the person who is in fact a high risk. Our concern is that the impact of the bill has been to detain a small group of people for a short period of time, and with that create the impression that the public is being protected from violent crime, when in fact it has very little potential to do that.

We are also concerned, as David has mentioned, about the matter of lack of resources. Recently we were working with a fellow who was gated primarily and only because of the lack of resources in the community. He had the full support of his case management team, and in fact the comments of the board members also indicated that they would have liked to release him in a gradual release program. In his case, because of the absence of resources, he was detained, and in his particular case it is a ten-year detention, which is not a short period of time.

We are concerned that the general structure of the paroling network is set up such that all of the resources of after-care are directed towards the people who need it least, and those that need it most are ignored. We in fact pester the low-risk offender and we ignore the high-risk offender.

The bill, we feel, has had a negative impact on those who are gated, and on the general population as a whole. It certainly has created considerable fear and considerable bitterness among those who have been subject to the bill and those who fear they may be. One of our concerns is that very frequently it is used as a threat within the institution, and that threat in fact generates considerable tension among those who often appear not to be individuals who would fall within the criteria.

We have certainly witnessed individuals who, after being gated, in our opinion became much more of a risk of reoffending. One young fellow we were working with recently, serving a four and a half year sentence, was gated in spite of the fact that he had some community support. He had a job waiting for him, and a family, and up until the time of his gating had been working with our society and with others in trying to pull together the best points he could for release. After the gating hearing he rejected all attempts to do any planning, became very angry and bitter, and perhaps demonstrated that best by the fact that he covered his body with tattoos during the last eight months of his sentence.

Those who work in institutions are aware that the whole process of tattooing is a process through which many prisoners mark themselves quite literally, and commit themselves to that mind-set. That is a graphic way, I think, to demonstrate how some people react to that particular circumstance, and it is difficult to imagine that this person's risk to the community has been reduced by virtue of that eight months.

Comment prévoir la violence a fait couler beaucoup d'encre. Il est très difficile de déterminer quelles seront les personnes violentes dans l'ensemble de la population, et on aurait pu croire qu'il serait beaucoup plus facile de choisir à cet égard 50 personnes par an dans l'ensemble du système carcéral fédéral. Mais ce n'est pas le cas.

Il faut se demander par ailleurs comment s'occuper des personnes ayant un grand potentiel de violence. Nous estimons que le projet de loi a permis d'incarcérer quelques personnes pendant peu de temps, afin de donner l'impression que le public est protégé des crimes violents, alors qu'il en est pratiquement rien.

Comme l'a dit David, le manque de ressources me préoccupe aussi. Récemment, nous avons travaillé avec quelqu'un qui a été emprisonné essentiellement et uniquement en raison du manque de ressources dans la collectivité. Il avait le plein appui de son équipe de gestion des cas, et ce qu'ont dit les membres de la commission montrait aussi qu'ils auraient voulu qu'il bénéficie d'un programme de mise en liberté progressive. En raison du manque de ressources, il est resté en prison pendant 10 ans, ce qui est quand même très long.

Nous craignons qu'en raison de ces structures, le système des libérations conditionnelles consacre toutes les ressources post-sentencielles à ceux qui en ont le moins besoin, la plupart des autres étant ignorés. En fait, nous harcelons le délinquant qui présente peu de risques, et nous ignorons celui qui en présente beaucoup.

Nous estimons que le projet de loi a des répercussions négatives sur les détenus ainsi que sur la population dans son ensemble. Il est certainement à l'origine de craintes et d'amertume considérables de la part de ceux qu'il vise et de ceux qui craignent de l'être. L'une de nos préoccupations est que très souvent, on l'utilise comme menace dans les établissements, cette menace créant des tensions considérables parmi ceux qui, souvent, ne semblent pas correspondre aux critères mentionnés.

Nous avons connu des détenus dont l'incarcération a beaucoup augmenté le risque de récidive. Récemment, nous avons travaillé avec un jeune homme purgeant une peine de 4 ans et demi, incarcéré malgré l'appui de la communauté. Il avait un emploi qui l'attendait, et une famille, et avant d'être incarcéré, il travaillait avec notre société et avec d'autres pour essayer d'accumuler le plus de points possible pour sa mise en liberté. Une fois que son incarcération a été décidée, il a décidé de ne plus rien planifier, et il est devenu très en colère et très amer, ce qu'il a exprimé en recouvrant son corps de tatouages au cours de huit derniers mois de sa sentence.

Ceux qui travaillent en milieu carcéral savent que le tatouage est un moyen par lequel les prisonniers se marquent littéralement. Ils expriment de façon concrète comment ils réagissent à leur situation, et il est difficile de s'imaginer que huit mois d'incarcération ont réduit les risques que cette personne présente pour la société.



## [Texte]

We are concerned about the impact on the system itself. We are concerned that the detention provisions change the emphasis in many respects of the parole board from that of a releasing authority to a detention authority. It puts tremendous emphasis on prediction rather than management of the offence. All we do is predict. We predict the person is violent, and then we do nothing. In fact we then remove any of the mechanisms that might be helpful in reducing the likelihood of his violence in the community.

It also puts a tremendous drain on case management officers, who are now required to make this judgment of whether an offence consists of serious harm. When one looks at the list of scheduled offences it is hard to imagine which ones would not be serious harm, and tremendous time and energy go into that. I think that stress, and the difficulty that creates for case management, are reasons why we are not seeing more referrals. The fact is that most case management officers know that once they consider a referral for detention that is in effect the end of their relationship with that individual in their ability to work with them.

I am concerned about its impact on the community. I think it breeds a distrust in the parole mechanism when constant reassurance of protection and reduction of reoffending appear to fail, and the promises of tightening up really do not bring about tangible results that the people can see in the community. I think it also confirms the belief in the community that the only protection is the protection that comes with detention.

## • 1005

Talking a bit more about the specifics of the findings that are contained in the report, I think it is very difficult to draw a trend when there are only two full years to compare in terms of the statistics. But having gone through the report, and at the risk of overwhelming you with numbers, I would just like to point out some of the observations I have made in comparing 1987-88 with 1988-89—those are the only two full years—because there was a substantial change between those two years in the movement within detentions.

If we look at those two years in terms of referrals, we find that the number of referrals went from 118 to 151. That is a 21% increase. If we look at the rate of referrals, it went from an average of 3.52 to an average of 4.45, which is an increase of 26% over that year. If we look at the average percentage detained, of the hearings that were held, the increase was almost 17%. If we look at the number actually detained, the increase was 100%. And if we look at the average rate of detention, it is 102%. Those are statistically significant changes, and they are dramatic.

We cannot tell by looking at two years whether that is a fluctuation or whether it is a trend. We do know that it is statistically significant. But we also know where the pressure is, and the pressure inevitably is to increase the number of detentions rather than decrease them. We know, for instance, that several of the initiatives since the introduction of the bill have been in that direction.

## [Traduction]

De plus, nous craignons que les dispositions sur l'incarcération ne changent la nature même de la Commission des libérations conditionnelles, qui deviendra un organisme de détention plutôt que de mise en liberté. Ce projet de loi insiste davantage sur la prévision des délits que sur leur prévention. Nous prévoyons que telle ou telle personne sera violente, mais nous ne faisons rien d'autre. En fait, nous supprimons des mécanismes qui pourraient être utiles pour réduire l'éventualité que cette violence se manifeste dans la société.

Le projet de loi impose un fardeau considérable aux agents de gestion des cas, qui sont actuellement tenus de déterminer si une infraction est grave. Si on examine la liste des infractions énumérées à l'annexe, il est difficile de déterminer lesquelles ne constitueraient pas un «tort considérable», ce qui exigera aussi beaucoup de temps et d'énergie. Il y a moins de cas de renvoi car les agents ont un travail très difficile et très stressant. La plupart des agents de gestion des cas savent qu'envisager le renvoi en détention marque la fin de leur relation avec l'intéressé et leur possibilité de travailler avec lui.

Je crains aussi l'incidence du projet de loi sur la société, car les gens n'auront plus confiance dans le système des libérations conditionnelles, étant donné que les promesses constantes quant à la protection du public et à la réduction des récidives ne donneront pas de résultats concrets. Le public sera d'autant plus convaincu que l'incarcération offre la seule protection possible.

Pour parler un peu plus des constatations particulières contenues dans ce rapport, je trouve très difficile d'en tirer une tendance, la période étudiée ne portant que sur deux années. Cependant, ayant lu ce rapport et au risque de vous noyer dans les chiffres, j'aimerais vous signaler certaines remarques que j'ai faites en comparant l'année 1987-1988 à l'année 1988-1989—les deux seules années complètes pour lesquelles les chiffres sont donnés—car il y a eu des changements profonds.

Prenez les renvois de cas. Leur nombre est passé de 118 à 151. Cela fait une augmentation de 21 p. 100. Le taux est passé d'une moyenne de 3,52 à 4,45 c'est-à-dire 26 p. 100 d'augmentation. La moyenne du pourcentage de maintien en incarcération après audiences a pratiquement augmenté de 17 p. 100. L'augmentation du nombre de ceux et celles effectivement maintenus en incarcération est de 100 p. 100. L'augmentation du taux moyen de détention, elle, est de 102 p. 100. Ce sont là des différences statistiques importantes et elles sont spectaculaires.

Deux années de statistiques ne peuvent nous dire s'il s'agit d'une simple fluctuation ou d'une tendance. Nous savons que statistiquement c'est important. Mais nous savons également d'où viennent les pressions, et la tendance sera inévitablement d'augmenter le nombre de maintiens en incarcération plutôt que de le diminuer. Nous savons, par exemple, que plusieurs initiatives depuis le dépôt de ce projet de loi vont dans ce sens.



## [Text]

The proposals to include more offender categories has been one step that has been taken and is present in the current green paper on directions for reform. There is the policy decision always to consider sex offenders as causing serious harm. That was another step. But there is always the continuing pressure that simply comes from making mistakes—admit it—by missing people.

As we have said, there is tremendous overprediction, but at the same time there are an awful lot of people who were missed entirely. That inevitably, when serious offences take place, creates a pressure. We are concerned that this change indeed might be the beginning of a substantial trend.

The other point that is worth making is that there is tremendous disparity in the practices around gating in Canada, both over time if we consider the two years in question, and across the country. The likelihood of being gated is much greater in the Prairies than in other parts of the country. It is also reflected in the range in commissioners' referrals, ranging from 31% to 45%, both numbers higher than were anticipated at the time. It boils down to the fact that when you have your hearing and where you have your hearing can change the likelihood of you being gated by more than 100%.

Having said all that, I think it is worth pointing out there is one major difference today from 1986, when this bill was brought in. At that time the John Howard Society and many others were arguing that what we really needed was a comprehensive review of sentencing and corrections, that it was contrary to the best development of social policy to be attempting to make ad hoc small changes to provisions such as the Parole Act, and that what we really needed was a total review.

Since that time, or shortly before then, we have had the Sentencing Commission of Canada's report, we have had the report of this committee, we have had various publications from the *Correctional Law Review*, and we now have the green paper, "Directions for Reform". It is my opinion that this work as a whole amounts to work that really puts Canada in many respects in the forefront internationally of policy development in criminal justice. It holds tremendous potential. The work that has been done by these committees is very substantial, very involved, and has been comprehensive.

The green paper itself is a paper about which we feel very positive. We think it has a framework through which we can actually develop the kinds of comprehensive and sensibly related initiatives that will allow us to simplify the system in many respects, to allow the priorities to be clear, the methods to be clear, and to allow the community hopefully to become more confident in its operations.

• 1010

We would argue that at the time when this government is preparing substantial new legislation, including the development of a sentencing and parole commission that would have major responsibility to try to relate those two areas, sentencing and release, to a comprehensive policy, this is the time to abandon this particular bill and have it replaced by much more comprehensive legislation. We would encourage this committee to consider that. Thank you.

## [Translation]

La proposition d'inclure plus de catégories de délinquants est une de ces initiatives et elle figure dans le Livre vert sur la réforme. Il y a la décision de continuer à considérer les délits sexuels comme délits causant un tort considérable. C'est une autre de ces initiatives. Mais il reste toujours la pression permanente de la réalité, les erreurs, admettez-le, les oubliés.

Comme nous l'avons dit, il y a beaucoup d'exagération mais en même temps énormément de gens qui sont totalement oubliés et inévitablement lorsqu'il s'agit de crimes graves cela crée des pressions. Nous craignons que ce changement ne soit le début d'une nouvelle tendance.

L'autre remarque utile est l'énorme disparité des pratiques de blocage au Canada d'une année sur l'autre et d'une région à l'autre. Le potentiel de blocage est beaucoup plus important dans les Prairies que dans d'autres régions du pays. Cela se constate également au niveau des renvois de cas par les commissaires, allant de 31 p. 100 à 45 p. 100, pourcentages plus élevés qu'il n'avait été prévu. En fin de compte, le blocage dépend entièrement du moment et du lieu d'audience.

Ceci dit, je crois bon de signaler une différence majeure par rapport à 1986, année du dépôt de ce projet de loi. Cette année-là, la Société John Howard et beaucoup d'autres estimaient que ce qu'il nous fallait en réalité c'était une révision exhaustive des sentences et des peines, qu'il était néfaste au développement de la politique sociale de soumettre à de simples modifications ponctuelles les dispositions de loi comme celle sur la libération conditionnelle et que ce qu'il nous fallait réellement c'était une révision totale.

Depuis, ou un peu avant, il y a eu le rapport de la commission sur la détermination de la peine, celui de ce comité, diverses publications de l'*Examen de la loi correctionnelle* et nous avons maintenant ce Livre vert. À mon avis ce travail à de nombreux égards place le Canada à l'avant-garde international des programmes de justice pénale. Le potentiel est énorme. Le travail réalisé par ces comités est considérable, réfléchi et exhaustif.

Le Livre vert lui-même nous apparaît très positif. Il offre une structure qui devrait nous permettre de développer le genre d'initiatives nécessaires et suffisantes pour simplifier le système, pour clarifier les priorités, les méthodes et rassurer, nous l'espérons, la collectivité.

Nous estimons qu'en ce moment où le gouvernement prépare une législation considérablement nouvelle comprenant la mise en place d'une commission des peines et des libérations qui aurait la responsabilité d'intégrer ces peines et ces libérations à une politique globale, il faut abandonner ce projet de loi et le remplacer par une mesure beaucoup plus globale. Nous encourageons votre comité à y réfléchir. Merci.



[Texte]

**The Chairman:** Thank you very much, gentlemen, for an enlightening discussion. We will start questioning with Mr. Nunziata.

**Mr. Nunziata (York South—Weston):** In your presentation you talked about a situation where 85% of the decisions turned out to be wrong. I found that kind of curious.

**Mr. Stewart:** Do you have your study here?

**Mr. Nunziata:** No, I do not have it.

**Mr. Stewart:** On page 76 there is a chart that says "Revocations of offenders with an original detention decision". The first category here is those who were detained and left in detention to the end of their sentence.

**Mr. Nunziata:** I understand what the statistics say, but the perspective you take is interesting. You say that 85% of the decisions were wrong. From another perspective, 15% of the decisions were right.

**Mr. Stewart:** Yes.

**Mr. Nunziata:** That is exactly my concern with respect to the public. We understand where the John Howard Society is coming from and what your particular concern and interests are. I want you to try to look at it from our perspective, having to represent the public.

You indicated that one of your hats was the public hat. Would you agree that public confidence in the criminal justice system is not as good as it ought to be?

**Mr. Stewart:** Yes.

**Mr. Nunziata:** Would you also agree that one of the reasons is some of the high-profile crimes committed by individuals out on mandatory supervision?

**Mr. Stewart:** The fact of crime people understand. What contributes in some measure to that lack of confidence are the false promises that are made by virtue of the offer to screen us somehow from violent crimes through some kind of a decision-making process within the institutions.

Just commenting on those statistics, yes, they are right 15% of the time and they are wrong 85% in terms of the overall selection within that group. Of course, if you look at the total violence committed by people leaving institutions, they are wrong much more than 85% of the time. The point is that the recidivist rate among that group is really no different from the recidivist rate among mandatory supervision people anyway.

What we are saying is that we have a false promise. I do not know how we can ever build confidence in the public by pretending to do something we simply are not able to do.

We are not making the point that this parole board is incompetent. That is not the point. We could revise and change the parole board forever and we would end up with essentially the same statistics, because these essentially are the statistics you see in all jurisdictions in North America.

[Traduction]

**Le président:** Merci, monsieur, de ces propos fort éclairants. Nous commencerons avec M. Nunziata.

**M. Nunziata (York-Sud—Weston):** Vous avez dit dans votre exposé que dans 85 p. 100 des cas il y a erreur de décision. J'ai trouvé cela curieux.

**M. Stewart:** Est-ce que vous avez votre étude?

**M. Nunziata:** Non.

**M. Stewart:** A la page 76 il y a un tableau sur les révocations de décisions initiales de détention. La première catégorie concerne les détenus maintenus en incarcération jusqu'à la fin de leur peine.

**M. Nunziata:** Je sais lire les statistiques, mais la perspective que vous présentez est intéressante. Vous dites que dans 85 p. 100 des cas il y a erreur de décision. Cela veut dire que dans 15 p. 100 des cas les décisions sont justes.

**M. Stewart:** Oui.

**M. Nunziata:** C'est justement ce qui m'inquiète au yeux du public. Nous connaissons les buts et les intérêts défendus par la Société John Howard. J'aimerais que vous considériez le problème de notre point de vue, du point de vue de représentant public.

Vous avez indiqué qu'un des chapeaux que vous portiez était un chapeau public. Reconnaissez-vous que la confiance que le public fait au système de justice pénal n'est pas aussi bonne qu'elle devrait l'être?

**M. Stewart:** Oui.

**M. Nunziata:** Reconnaissez-vous également qu'une des raisons est que certains crimes retentissants ont été commis par des individus qu'on retrouve en liberté surveillée?

**M. Stewart:** Le public comprend le crime. Le manque de confiance est créé par les fausses promesses d'un système de «tribunaux» institutionnels devant nous protéger de la criminalité violente.

Oui, dans 15 p. 100 des cas ils ne se trompent pas et dans 85 p. 100 des cas ils se trompent lorsqu'ils déterminent qui faire entrer dans ce groupe. Bien entendu, si on prend en compte toutes les violences commises par les libérés, le taux d'erreur est bien supérieur à 85 p. 100. En réalité, le taux de récidive dans ce groupe n'est pas du tout différent du taux de récidive du groupe des libérés sous surveillance.

Nous disons simplement que c'est une fausse promesse. Je ne sais comment nous pourrions jamais créer la confiance dans le public en prétendant faire quelque chose dont nous sommes tout simplement incapables.

Nous ne disons pas que cette commission des libérations conditionnelles est incompétente. Ce n'est pas ça. Quels que soient les changements ou les révisions apportés à la commission des libérations conditionnelles, nous finirions toujours par nous retrouver avec les mêmes statistiques fondamentales car ce sont les statistiques fondamentales qu'on retrouve dans toutes les juridictions d'Amérique du Nord.



[Text]

**Mr. Nunziata:** You talk about pretending to do something we are not able to do. Are you not pretending to do something you are not able to do when you talk about rehabilitation and the successful reintegration into society? Listening, I get the impression at times that you believe your success rate could be 100% if only provided with the necessary resources, and that is all it takes. The fact is that you will never have a 100% success rate.

Getting back to the public confidence, you were quite right when you said it was a knee-jerk reaction. That is how we referred to it on the opposition side of the House when the government introduced this bill. Having said that, there was a concern and there continues to be a concern out there that the process just does not work, whether you look at the Gingras case, the Stanton case, the Ruygrok case. . . The list goes on and on. The public has had it up to here with the so-called criminal justice system.

When we see a high-profile case concluded and a conviction registered and a sentence handed out, the public just says yeah, right, the guy got 10 years; he'll be out in a few months or a few years. That is a bad attitude out there. Somehow we have to instil a bit of confidence in the criminal justice system.

• 1015

One of the big problems, in my view, is that there is no certainty to sentencing. The person is given nine years. What does that mean? The person could be out in a couple of years on day parole and three years on full parole. The person could serve the entire nine years with Bill C-67. There is just no certainty. It seems to me we have to move towards a system where we reduce the overall length of sentences and have the inmates serve a greater portion of the sentence. If they are given nine years, let us say nine years turns into a six-year term. The person is given five years, and we know as part of that sentence there is one year or six months in the community. I do not know where these figures came from, and maybe you can help me. Is there something magical about one-sixth, one-third and two-thirds?

**Mr. Stewart:** We divide things into thirds. Whenever decisions are made, one-third goes into the lowest category, one-third into the middle and one-third into the high category. You just have to look at parole board decisions to see that. I think that is just human nature. In terms of the point you are making with respect to the revision of sentencing, it has certainly been our position that the only way to deal effectively with issues around release is to deal also with issues around sentencing.

One of the documents that has been distributed with the letter is the position of the John Howard Society of Canada with respect to parole and gradual release. You might be surprised to see in this document that we are proposing, in effect, the abolition of discretionary parole. We are not advocating the abolition of gradual release. We are saying that we need, first of all, sentencing guidelines that really put some control into the sentencing process. Most sentences

[Translation]

**M. Nunziata:** Vous parlez de prétendre faire quelque chose dont nous sommes incapables. Ne prétendez-vous pas faire quelque chose dont vous êtes incapables lorsque vous parlez de réadaptation et de réinsertion sociale? A vous écouter j'ai l'impression par moment que vous croyez que votre taux de réussite pourrait être de 100 p. 100 si seulement vous aviez les ressources nécessaires. C'est tout ce que cela prend. Vous n'aurez jamais un taux de réussite à 100 p. 100.

Pour revenir à la confiance du public, vous avez eu raison de dire que c'était un simple réflexe. C'est ainsi que nous l'avons qualifiée du côté de l'opposition à la Chambre lorsque le gouvernement a déposé ce projet de loi. Ceci dit, on s'inquiétait et on continue à s'inquiéter du très mauvais fonctionnement de cette procédure, qu'il s'agisse de Gingras, de Stanton, de Ruygrok, etc la liste n'en finit plus. Le public en a jusque là de ce soi-disant système de justice criminelle.

Quand une affaire importante est jugée, qu'une sentence est rendue et qu'une peine est prononcée, la réaction du public est tout simplement: Ouais, il en a pris pour dix ans mais il sera dehors dans quelques mois ou dans quelques années. L'attitude est très négative. Il faut que nous trouvions le moyen de rétablir un peu de confiance dans ce système de justice criminelle.

Un des gros problèmes, à mon avis, est que les peines ne correspondent plus à rien. Neuf ans, qu'est-ce que cela veut dire? Le condamné peut se retrouver deux ans plus tard en libération de jour ou trois ans plus tard en libération totale. Le même pourrait purger les neuf années avec le projet de loi C-67. Il n'y a aucune certitude. Il me semble qu'il nous faut un système où la longueur totale des peines est réduite et où les détenus purgent une plus grande partie de leur peine. Transformons, disons, les peines de neuf ans en peines de six ans. Le condamné en prend pour cinq ans et nous savons que dans cette peine il est prévu une réinsertion de un an ou six mois dans la communauté. Je ne sais d'où viennent ces chiffres et vous pouvez peut-être m'aider. Y a-t-il quelque chose de magique dans cette répartition en un sixième, un tiers et deux-tiers?

**M. Stewart:** Nous partageons les choses en tiers. Chaque fois que des décisions sont rendues, un tiers vont dans la catégorie inférieure, un tiers dans l'intermédiaire et un tiers dans la supérieure. Il suffit de consulter les décisions rendues par la Commission pour le constater. Je crois que c'est la nature humaine. Pour ce qui est de la révision des peines, il est certain que nous disons depuis toujours que le seul moyen de régler effectivement les questions liées à la relaxation est de régler également les questions reliées aux peines.

Un des documents distribués avec la lettre est la position de la Société John Howard en ce qui concerne la libération conditionnelle et la relaxation par étapes. Vous serez peut-être surpris de voir dans ce document que nous proposons, en fait, d'abolir la libération conditionnelle discrétionnaire. Nous ne préconisons pas l'abolition de la relaxation par étape. Nous disons que pour commencer il nous faut des directives de peines qui accordent vraiment un certain contrôle aux



*[Texte]*

should be shorter. The last third of every sentence should be a statutory gradual release. That is it. That is understood. That is part of it.

The purpose of the gradual release is simply to recognize the fact that we have had a person in jail who is coming to live in the community, and it makes sense to put some effort into trying to help with that transition. It is not because he is a good or bad guy. It is not because he did not deserve his sentence. It is not because we feel sorry for him. It is just to recognize that this person is coming into the community and there should be an investment in that transition. Our feeling is that with that type of set-up, what would be happening at hearings would not be to determine whether the person should be released or not—that is coming anyway—but to determine what he needs in order to manage his risk in the community.

Right now, those who get all the attention in the community are the ones we do not worry about. All the resources in terms of day parole, temporary absences and full parole go to those we think are sure bets. We pester them in a sense. They go through all the hoops, and those we are most concerned about are ignored.

It would seem to us that if we do not pretend the release mechanism is some kind of guarantee of good conduct but is simply a way of recognizing that a sentence is coming to an end and we have to do what we can to manage the risk, the focus should be on directing the resources, whether intensive supervision, community resource centres and so on, to the people we worry about. At the same time, when we talk about using resources, whether treatment resources or supervision resources for the people we worry about, we do not have to worry to the same degree about overproduction.

One of the problems with picking that handful for detention is that we only want to pick a few because of the seriousness of the detention provisions. That allows us essentially to do nothing with them but detain them and ignore everyone else. So the focus we have taken as a society is that what creates much of the tension is the promise, and if we are guilty of making the same kinds of promises, then you are quite right to criticize us because that certainly does not help at all.

I do not believe the rehabilitation programs give any guarantee. We do know the prediction is very rough, and it makes sense that if a person is going to be living beside us tomorrow, there is some control there. Some attempt has been made at least to take advantage of any strengths that are there. It does not make any sense, in my mind, to take those we worry about the most and provoke them just before we release them. That is in effect what we are dealing with.

*[Traduction]*

responsables du processus des peines. La majorité des peines devraient être plus courtes. Le dernier tiers de chaque peine devrait correspondre à une relaxation progressive statutaire. Il faut que cela en fasse partie.

La relaxation progressive reconnaît simplement qu'une personne jusque-là emprisonnée vient vivre dans la communauté et qu'il semble logique de faire quelques efforts pour l'aider dans cette transition. Ce n'est pas parce que c'est une bonne ou mauvaise personne. Ce n'est pas parce qu'il n'a pas mérité sa peine. Ce n'est pas parce qu'il nous fait de la peine. C'est simplement reconnaître que cette personne s'installe dans la communauté et qu'il faut faire un investissement dans cette transition. Nous estimons qu'avec ce genre de régime, les audiences ne serviraient pas à déterminer si la personne devrait être ou non relâchée—c'est ce qui va se passer n'importe comment—mais à déterminer ses besoins pour gérer le risque qu'elle représente pour la communauté.

Actuellement, tous ceux qui ont l'attention de la communauté sont ceux qui ne nous inquiètent nullement. Toutes les ressources de libération de jour, d'absences temporaires et de libération conditionnelle totales sont offertes à ceux qui présentent le moins de risques d'après nous. Dans une certaine mesure, nous exagérons. Rien ne leur est épargné alors qu'on ignore ce qui nous inquiète le plus.

Il me semble que si nous reconnaissons que la relaxation n'est pas une sorte de récompense pour bonne conduite mais simplement la reconnaissance qu'une peine arrive à son terme et qu'il nous faut faire au mieux pour gérer le risque, qu'il faut orienter les ressources, qu'il s'agisse de surveillance intensive, de centres de ressources communautaires, etc., sur ceux qui nous posent le plus de problèmes. En même temps, nous parlons d'utilisation des ressources, qu'il s'agisse des ressources de traitement ou de surveillance pour ceux qui nous inquiètent le plus, nous n'avons pas à nous inquiéter au même titre de surproduction.

Un des problèmes sur le choix de cette poignée destinée à la détention est que nous ne voulons en choisir quelques-uns qu'à cause du sérieux des dispositions de détention. Cela nous permet pour l'essentiel de ne rien faire avec eux mais de les maintenir en détention et d'ignorer tous les autres. Notre société estime donc que ce qui crée le plus de tension c'est la promesse, et si nous faisons coupablement le même genre de promesse, vous avez alors tout à fait raison de nous critiquer car cela n'aide pas du tout.

Je ne pense pas que les programmes de réadaptation assurent quelque garantie que ce soit. Nous savons qu'il est très difficile de prévoir et il est logique que si quelqu'un doit vivre à côté de nous demain, il faut qu'il y ait certains contrôles. Certaines tentatives ont été faites dans le but, pour le moins, de s'appuyer sur certains atouts existants. À mon avis, il est ridicule de prendre ceux qui nous inquiètent le plus et de les provoquer avant de les libérer. C'est ça le problème.



[Text]

I guess our position is that the community will have more confidence when they understand. I think they will understand better when sentencing and corrections are much more closely tied together in a common policy framework. We have the potential to do that now with the recommendations around a parole and sentencing commission, which I think could be very beneficial.

• 1020

**Mr. Nunziata:** Thank you, Mr. Chairman. I would love to ask more questions, but my colleague, Derek Lee, has a few in the remaining time.

**Mr. Lee:** Could I put two questions in one sentence in the form of one question? First, when this committee looks at the whole corrections field we cannot fail to take note that there is a deterrence function of the criminal justice system. Your perspective, quite fairly, from your own client base, is what happens after the sentencing is pronounced. You talk about fear and bitterness after that point on the part of the convicted person, all of which is accurate. I do not argue with that. But should you not be taking some note of the fact that there is a deterrence function, that before the offence is committed there must be a social statement in the Criminal Code in the sentencing procedure that says if you cross this line, if you do the act and you are convicted, you are going to go and live on a rock, not a sponge. There is a price to pay for that.

Society looks to Parliament, and it has come up so many times to ensure that the deterrence factor is there. That should not detract from all the things we want to do to assist convicted offenders to go straight. We do not want to be perceived as saying, if you are a bad guy you are going to go to jail, but if you are a real bad guy, if you are a real bad ass, then you are going to get treatment. That has turned the thing on its head.

I would like you to respond to that. Our need to assist society, projecting that out there, is that we have rules and we do not want people breaking them. Secondly, does the John Howard Society have any comment on the possibility of using particularly intrusive monitoring devices for individuals who perhaps do not have to stay in prison for the whole of their sentence? I think you know what I am talking about without being too specific, but I realize that these mechanisms may be available to us in society but they are very intrusive and they may impair the process so much that we should not even look too much at them. I am wondering if you have a comment on that.

**Mr. Halvorsen:** The comment on the electronic monitors is that if he does not need to be in prison, why does he need the monitor? What have you done? If he needs help in reintegration, he is going to get help in reintegration by human contact, not by having a bracelet on his arm or his leg. If he was violent and you needed to protect society from this particular fellow, having a bracelet on his arm or leg is not going to do a thing.

**Mr. Lee:** You are saying do not bother with the concept at this time. You do not have an interest in it.

[Translation]

Nous pensons que la collectivité aura plus confiance le jour où elle comprendra. Nous pensons qu'elle comprendra mieux lorsque les sentences et les peines seront plus étroitement liées dans le cadre d'une politique commune. Ce potentiel nous est offert grâce aux recommandations concernant une commission des libérations et des peines qui à mon avis pourrait être très bénéfique.

**M. Nunziata:** Merci, monsieur le président. J'aimerais beaucoup poser d'autres questions mais mon collègue, Derek Lee, veut en poser quelques-unes pendant le temps qui nous reste.

**M. Lee:** Pourrais-je poser deux questions dans une phrase sous la forme d'une question? Premièrement, lorsque ce comité étudie le domaine correctionnel il ne peut s'empêcher de remarquer qu'il y a une fonction de dissuasion dans le système de justice criminelle. Votre perspective, pour être juste, du point de vue de vos clients, est ce qui arrive après le prononcement de la peine. Vous parlez de la peur, de l'amertume après ce point de la part du condamné, de choses exactes. Je ne le conteste pas. Mais ne devriez-vous pas tenir compte du fait qu'il y a une fonction de dissuasion, qu'avant que le délit ne soit commis il doit y avoir un énoncé social dans le code criminel sur les procédures de détermination de la peine disant que si vous franchissez cette ligne, que si vous vous livrez à cet acte et que vous êtes condamné, votre vie en sera changée, il vous faudra payer.

La société compte sur le Parlement pour garantir la présence de ce facteur de dissuasion. Cela ne devrait pas nous distraire de toutes les choses que nous voulons faire pour aider les délinquants à se réformer. Nous ne voulons pas être perçus comme disant, si vous êtes de la mauvaise graine vous irez en prison mais si vous êtes vraiment mauvais, si vous êtes vraiment un cas, alors on s'occupera de vous. C'est le monde à l'envers.

J'aimerais votre avis sur cette question. Nous projetons notre besoin d'aider la société en précisant qu'il y a des règles et qu'il ne faut pas les violer. Deuxièmement, que pense la Société John Howard de l'utilisation d'appareils de surveillance particulièrement envahissants pour ceux dont il n'est peut-être pas nécessaire qu'ils restent en prison pendant toute la durée de leur peine? Je crois que vous savez ce dont je veux parler sans trop entrer dans les détails, mais je comprends que ces appareils sont disponibles mais qu'ils sont très envahissants et qu'ils sont tellement susceptibles d'entraver le processus qu'on ne devrait même pas y penser. Je me demande ce que vous en pensez.

**M. Halvorsen:** Notre commentaire sur les appareils électroniques est le suivant, s'il n'a pas besoin d'être en prison pourquoi y a-t-il besoin de cet appareil? Qu'a-t-il fait? S'il a besoin d'être aidé pour se réinsérer, cette aide ne peut se faire que par contact humain et non pas par un bracelet au poignet ou à la cheville. S'il était violent et s'il est nécessaire de protéger la société contre lui, ce n'est pas un bracelet au poignet ou à la cheville qui changera grand chose.

**M. Lee:** Vous nous dites d'ignorer ce concept pour le moment. Il ne vous intéresse pas.



[Texte]

**Mr. Stewart:** Perhaps I should also point out that the position we have with electronic monitoring is not that being in the community with a bracelet is not better than being in jail. It is not that we have some kind of aversion to electronics. But what we have seen so often and continuously when methods like this, alternative methods are used, they are not replacements for existing mechanisms. They become additional.

It is very interesting, for instance, to see that where electronic monitoring has been considered in Canada, it has been for the trivial offender. It has not been for the serious offender at all. It has been for those who are in provincial institutions doing very short periods of time, who are not a threat, and what our concern has been is that once a mechanism like that is in place it simply becomes another attachment to everything else. It is not really an alternative. If we could be convinced that it was an alternative, I think we would view it differently, but in fact that is not what it is.

Perhaps I could also mention the question of deterrence. The point we would make is that kind of consideration, the public statement of denunciation, is the purpose of the sentence. It is not the purpose of a detention hearing. One of the reasons we are saying that sentencing and corrections must be planned together is for that very reason, that the society we live in is still very concerned about this public statement, very concerned about the deterrence. It is still a part of our whole sense of culture and society.

• 1025

What we are saying is that when a person goes through a trial and gets a sentence, and it is proportional and reasonably fair, then you have made a moral statement and you can use that in a positive way. But for a person who has been sentenced under the same rules as everyone else and then for  $x$  number of years earns remission within the system, and is then told that in spite of the fact that he has earned remission we will take it away, because of what we think he will do rather than anything he has done—that is what creates the bitterness. It seems as though the rules have been changed. After you have earned it, it is then removed. There is total unpredictability about your release, other than your warrant expiry date.

We are not saying there should be no deterrence or that deterrence should not be a consideration. That is what the purpose of the sentence is. When it comes to a detention hearing we are talking about detaining people for something they are going to do within a very specific period of time. We are saying we are relatively certain this person is going to commit an act defined in the schedule during the next year.

That is a very different consideration, it is much more difficult to establish than anything else, and it does seem to contradict that person's sense of what his sentence was. That is the point we are making. We are not suggesting that this consideration is something Parliament or anyone else can ignore.

**Mr. Lee:** Could I just add something to that?

[Traduction]

**M. Stewart:** Je devrais peut-être ajouter que nous ne disons pas qu'être réinséré dans la communauté avec un bracelet de surveillance n'est pas mieux que de rester en prison. Nous n'avons pas non plus d'aversion pour l'électronique. Cependant, nous avons si souvent constaté que lorsque de telles méthodes sont utilisées elles ne remplacent pas les autres, elles viennent s'y ajouter.

Il est intéressant, par exemple, de constater qu'au Canada ces appareils de surveillance électronique n'ont été envisagés que pour les délits mineurs. Pas du tout pour les délits graves. Pour les contrevenants dans les institutions provinciales condamnés à de très petites peines, qui ne représentent pas une menace et notre crainte est qu'une fois un tel mécanisme mis en place il vient simplement s'ajouter à quelque chose d'autre. Ce n'est pas une véritable solution de remplacement. Si nous pouvions être convaincus du contraire, je crois que nous la considérerions différemment, mais pas dans les circonstances actuelles.

Je pourrais peut-être dire un mot sur la dissuasion. L'objet de la sentence c'est la déclaration publique de dénonciation. Ce n'est pas l'objet d'une audience de maintien en détention. Si nous disons que les sentences et les peines doivent être planifiées de concert c'est justement parce que la société dans laquelle nous vivons continue à accorder beaucoup d'importance à cette déclaration publique, à cette dissuasion. Cela continue à faire partie de notre sens de culture et de société.

Nous disons que lorsqu'une personne subit un procès et reçoit une sentence, et qu'elle est proportionnellement et raisonnablement juste, il faut faire une déclaration morale et on peut s'en servir d'une manière positive. Et pour une personne qui a été condamnée en vertu des mêmes règles que tout le monde et qui pour un nombre  $x$  d'années gagne une rémission dans le système et ensuite se voit dire que malgré qu'elle ait gagné cette rémission on la lui reprend, à cause de ce que nous pensons qu'elle fera plutôt que ce qu'elle a fait—c'est cela qui crée l'amertume. Vous avez l'impression que les règles ont été changées. Après avoir gagné cette rémission on vous la supprime. Votre relaxation devient totalement imprévisible hormis la date d'expiration de votre mandat.

Nous ne disons pas qu'il ne devrait pas y avoir de dissuasion ou que cette dissuasion ne devrait pas être prise en compte. C'est l'objet même de la sentence. Les audiences de détention correspondent au maintien en détention pour quelque chose que vous êtes susceptible de faire pendant une période de temps très précise. Nous disons être relativement certains que cette personne va commettre un acte défini à l'annexe pendant l'année suivante.

C'est une considération tout à fait différente, il est beaucoup plus difficile de l'établir que quoi que ce soit d'autre et cela semble contredire l'interprétation que la personne avait de sa sentence. C'est notre opinion. Nous ne suggérons pas que cette considération est quelque chose que le Parlement ou quelqu'un d'autre peut ignorer.

**M. Lee:** Pourrais-je simplement ajouter quelque chose à cela?



[Text]

**Mr. Nunziata:** Have we gone over—

**The Chairman:** Mr. Nunziata, I will decide whether or not he has one more question, and without any interruption from you.

**Mr. Nunziata:** It is very important.

**The Chairman:** I am sure we can all benefit—

**Mr. Nunziata:** Did you get up on the wrong side of the bed this morning?

**The Chairman:** —from hearing Mr. Blackburn's questions, but I will allow you one follow-up question.

**Mr. Lee:** Would it not be more fair to address this point of the possibility of detention by impacting it at the point of sentence? Why should the convicted offender have the right to make any assumptions about the length or the degree to which we apply the seven-year sentence?

Should not the offender know when he or she is convicted that if they fall into a class of sentence and if they do not shape up, if they do not project well while they are incarcerated, that they are going to be around for the final one-third? Should they not know that on sentencing? Are we being unfair by imposing that regime at the time of sentencing?

**Mr. Stewart:** First, we think what the sentence means needs to be clear to the offender and to the community. The community has as little confidence as the offender does in a sentencing scheme with no definition.

Second, if we are talking about detaining people simply to make them shape up, we have to understand that is simply a mechanism to run the institutions. But shaping up is not a good predictor of recidivism. The fact of the matter is that those who tend to be gated are those who tend to have difficulty with their case management officers. But having difficulty with a case management officer is not is not a good predictor of future violence.

Many people who come into our institutions have very poor social skills. They may be very unattractive people have great difficulty with authority figures and be very difficult to work with, but that does not predict the future.

The primary purpose of an institution or a sentence is in fact punishment. There needs to be some definition, but we have to understand. . . The reason for gradual release is not to be nice but to recognize that we have had a person in an environment where he has had no opportunity to function responsibly, and if there is any hope that he will make that transition it makes sense to have some support and some supervision in place. If we think he is just going to go through, the sentence will end and everything will be forgotten, we are mistaken.

Our position on this is not that offenders are mistaken individuals who should just be forgotten and forgiven. We are talking about safer communities. Our focus is making society safer by working with offenders. We are not a prisoners' rights advocate group; we are very concerned that people be dealt with in a way that makes them better people. We think our investment in the community comes from that. It certainly does not come from grinding our heels endlessly.

[Translation]

**M. Nunziata:** Avons-nous dépassé. . .

**Le président:** Monsieur Nunziata: je déciderai s'il peut ou ne peut pas poser une question supplémentaire et sans interruption de votre part.

**M. Nunziata:** C'est très important.

**Le président:** Je suis sûr que nous pouvons tous profiter. . .

**M. Nunziata:** Est-ce que vous vous êtes levé du mauvais pied ce matin?

**Le président:** . . . des questions de M. Blackburn mais je vous permettrai de poser une question complémentaire.

**M. Lee:** Ne serait-il pas plus juste de considérer cette possibilité de relaxation ou de maintien en détention dans la sentence elle-même? Pourquoi le condamné devrait-il avoir le droit de faire des suppositions sur la longueur ou le degré auquel nous lui appliquerons sa peine de sept ans?

Le délinquant ne devrait-il pas savoir que lorsqu'il est condamné s'il entre dans une catégorie de peine et s'il ne se réforme pas, s'il ne fait pas de progrès pendant son incarcération, il sera toujours en prison pendant le dernier tiers? Ne devrait-il pas être prévenu au moment de la sentence? Sommes-nous injustes en imposant ce régime au moment de la sentence?

**M. Stewart:** Premièrement, nous pensons que les moyens de sentence doivent être clairs pour les délinquants et la communauté. La communauté fait aussi peu confiance que le délinquant à un régime de sentence sans définition.

Deuxièmement, si nous maintenons les gens en détention simplement pour qu'ils se réforment, il faut alors comprendre que c'est simplement un mécanisme qui sert les institutions. Mais la simple réforme ne signifie pas qu'il n'y aura pas récidiviste. Il reste que ceux qui ont tendance à être bloqués à la sortie seront ceux qui ont tendance à avoir des difficultés avec les agents responsables de leur dossier. Mais avoir des difficultés avec l'agent responsable du dossier n'est pas forcément un bon indice de violence future.

Nombre de ceux qui entrent dans nos institutions ont des aptitudes sociales très inférieures. Ils peuvent être fort peu séduisants et avoir beaucoup de problèmes avec les figures d'autorité et poser des problèmes de relation, mais ce n'est pas un indice pour leur conduite future.

L'objet principal d'une institution ou d'une sentence est en fait la punition. Il faut qu'il y ait une certaine définition, mais il faut comprendre. . . La raison de la relaxation progressive n'est pas la gentillesse mais la reconnaissance du fait que nous sommes en présence d'une personne dans un environnement qui ne lui permet pas de fonctionner de manière responsable et s'il y a un espoir de transition il est logique d'avoir en place des ressources et une certaine surveillance. Si nous pensons qu'en le laissant purger sa peine jusqu'au bout tout sera oublié, nous nous trompons.

Nous ne pensons pas que les délinquants sont des individus mal jugés qui devraient être oubliés et pardonnés. Notre objectif est de réduire le danger pour la communauté. Nous voulons réduire les dangers pour la société en travaillant avec les délinquants. Nous ne sommes pas un groupe de défense des droits des prisonniers; nous voulons que les gens soient traités de manière à les rendre meilleurs. Nous pensons que votre investissement dans la communauté



[Texte]

The punishment is there. It needs to come to an end. And we have to recognize that we have a responsibility to try to maximize the opportunity for those willing to stay out of trouble to do so.

• 1030

**Mr. Blackburn (Brant):** Maybe I have some rather unorthodox views on penal servitude and corrections and so on. I am very new at this, but it is my view, and it is only an opinion, that we keep prisoners far too long behind bars in penitentiaries and far too short a time in re-entry processes into society. It should be the other way around.

I know there are some who are mentally ill, who are psychotic to the point where they are violent to themselves and to others. Obviously that is a special category. They should be segregated in such a way so they do not present a risk to society until they are cured. But if they cannot be cured then they should be in some kind of segregated situation, perhaps for the rest of their lives.

Certainly for the majority of inmates, I think it is absolutely despicable that we have people lounging around behind bars for three years, five years, ten years, and then in a very short period of time—perhaps a few months or a year or two—they are on some kind of parole and they are expected to behave normally in society. Should it not be the other way around?

Put them behind bars for maybe two years with an open-ended sentence—no maximum time, a minimum of two years—then with our resources and your abilities see how you make out. They may be out in two years and six months; they may be out in two years and eight years; they may be out in two years and five years; or they may be out in two years and two years, depending on an individual's progress in the system. First of all, it would be internally and then an extended period of time under supervision outside until he or she is deemed to be rehabilitated into society.

For the life of me, I do not know how you successfully rehabilitate a person to the point where you are reasonably certain that he or she can live in society within the law by keeping them under control, by keeping them away from society, away from the normal day-to-day living procedures and pressures we all have to go through.

**Mr. Stewart:** We certainly agree there is an over-reliance on incarceration, and we agree that better resources in the community could help many individuals and would reduce in a statistically significant way, but not in an overwhelming way, recidivism.

But we are also very, very cautious of any schemes that predict. And the idea of relatively indefinite sentences, based on a prediction of when the person is ready, we are pretty skeptical of. And it is for one of the reasons that you say that looking at a person in an institution does not give you the kind of information you need to know when he in fact is able or willing to live outside.

[Traduction]

vient de là. Ce n'est pas en freinant des talons que nous y arriverons. La punition est là. Un jour elle doit finir. Et nous devons reconnaître que nous avons la responsabilité d'essayer de maximiser les possibilités pour ceux qui veulent éviter la rechute.

**M. Blackburn (Brant):** Il est possible que j'aie des vues assez peu orthodoxes sur les sentences et les peines, etc. C'est un domaine nouveau pour moi, mais j'estime, et ce n'est qu'une opinion, que nous gardons beaucoup trop longtemps les prisonniers derrière les barreaux dans les pénitenciers et que nous consacrons beaucoup trop peu de temps à leur réinsertion sociale. Ça devrait être le contraire.

Je sais qu'il y en a certains qui sont mentalement dérangés, qui sont psychotiques au point d'être violents pour eux-même et pour les autres. De toute évidence c'est une catégorie spéciale. Ils devraient être gardés séparément et de manière à ce qu'ils ne présentent pas de risque pour la société jusqu'à ce qu'ils soient guéris. Mais s'ils ne peuvent être guéris ils devraient être alors mis en situation de ségrégation peut-être pour le reste de leur vie.

Certainement pour la majorité des détenus, je pense qu'il est absolument invraisemblable que nous ayons des gens qui restent derrière les barreaux pendant trois ans, cinq ans, 10 ans, et que brusquement en très peu de temps—parfois quelques mois ou un an ou deux—they se retrouvent en libération conditionnelle et on attend d'eux qu'ils se comportent normalement dans la société. Ne devrait-ce pas être le contraire?

Mettons-les derrière les barreaux pendant peut-être deux ans avec une peine indéterminée—pas de temps maximum, un minimum de deux ans—puis avec nos ressources et nos capacités examinons comment ils s'en sortent. Ils pourraient être quittes en deux ans et six mois, en deux ans et huit ans; en deux ans et cinq ans; en deux ans et deux ans, tout est en fonction du progrès de l'individu dans le système. Cela commencerait par un internement et serait suivi par une période prolongée sous surveillance à l'extérieur jusqu'à ce que la personne soit jugée comme étant réinsérée socialement.

Je n'arrive pas à comprendre comment on peut réinsérer une personne au point d'être raisonnablement certain qu'elle peut vivre dans la société et dans la loi en la maintenant sous contrôle, en la maintenant à l'extérieur de cette société, à l'extérieur des procédures quotidiennes de vie normale et des pressions qu'il nous faut tous subir.

**M. Stewart:** Nous convenons certes d'une trop grande place accordée au rôle de l'incarcération, et nous convenons que de meilleures ressources dans la communauté pourraient aider nombre de personnes et réduire d'une manière statistiquement significative, mais peut-être pas extraordinaire, le récidivisme.

Mais nous nous méfions également beaucoup de tout régime à prédiction. L'idée des peines indéterminées fondée sur les progrès réalisés par l'intéressé nous laisse très sceptiques. Et c'est pour une des raisons pour lesquelles on dit qu'observer une personne dans une institution ne donne pas le genre de renseignements nécessaires pour savoir si elle est en fait capable ou désireuse de vivre à l'extérieur.



[Text]

Those of us who work in the field are constantly surprised. We see people who we think are the best bets—they have everything going for them—who go out and are back in jail in three months. Then we will see another person going out who seems to have absolutely nothing going for him. He has no education, no family, a bad attitude, you name it, and he persists; he lives in the community and makes it. The one thing you really never know is how important it is to that person to live in the community, what kinds of decisions he has made. And people will find ways under different circumstances.

The predictive mechanisms are very, very crude, particularly when you are looking at the likelihood of violence. One of the reasons for that is the factors that are likely to bring about violence are factors that relate to the person's situation more than to him as a person. So where he lives and the environment he is in is just as important in predicting violence as what that person's personality is like.

One of the things you can do with gradual release is put some control over that. You can start saying the person can live in these circumstances and that if he does not have a good place to stay he will stay in a residence or whatever. There is some control over those mechanisms.

• 1035

If you give up that control, you give up more than 50% of the influences likely to determine violence during that period of time. If we just let him out, he will go and look for his friends. If he has been in Millhaven up to the last day of his sentence, his friends are going to be found in downtown Toronto in the bars, and that is where he is going to get the support he feels he needs during that period of time. He is going to be angry, bitter, and so on, and you can see right away that he will be in an environment that will in itself be conducive to a greater likelihood of violence.

**Mr. Blackburn:** In your view, based on your experience, is it possible that some of these individuals we put behind bars for two, three, or four years could, on the day of sentencing, be released directly to some outside facility for rehabilitation instead of sent to jail in the first place?

**Mr. Stewart:** Yes.

**Mr. Blackburn:** But that is not being done.

**Mr. Stewart:** The approach is being used through probation with relatively minor offenders, but has not been used much with violent offenders, partly because of the point you were making as to the concern of the public for a strong public statement. But violent offenders are less likely to be violent than non-violent offenders, statistically. If you look at the prison population and go through those who are likely to be violent you will start with murderers and go down the list. But the likelihood of violence is greatest among property offenders. The reason is that property offenders tend to be in situations in which violence can erupt. If someone is breaking and entering on a continuing basis he is likely to run into

[Translation]

Ceux d'entre nous qui travaillent sur le terrain ne cessent d'être surpris. Nous voyons des gens dont nous pensons que tout ira bien—tout marche pour eux—qui sortent et qui se retrouvent en prison trois mois plus tard. Vous avez les autres dont le cas semble perdu d'avance, qui n'ont ni éducation, ni famille, dont l'attitude est mauvaise, j'en passe des meilleures, qui insistent, qui vivent dans la communauté et qui s'en sortent. La chose qu'on ne sait jamais c'est l'importance pour cette personne de vivre dans la communauté, le genre de décision qu'elle a prise. Et les moyens trouvés par ces gens sont toujours différents en fonction des circonstances.

Les mécanismes de prévision sont très grossiers surtout quand on veut évaluer les possibilités de violence. Une des raisons pour cela est que les facteurs susceptibles de déclencher la violence sont des facteurs liés à la situation de la personne plutôt qu'à la personne elle-même. Donc le lieu de vie, l'environnement sont tout aussi importants en terme de comportement violent que la personnalité.

La relaxation progressive permet d'exercer un certain contrôle. On peut commencer par dire qu'une personne devrait vivre dans certaines conditions et que si elle n'a pas d'endroit convenable où se loger, elle devrait demeurer en résidence ou dans un endroit du genre. On peut exercer un certain contrôle au sujet de ces mécanismes.

Si l'on renonce à ce contrôle, on se prive de la possibilité d'influer sur la moitié des facteurs susceptibles de causer la violence au cours de cette période. Si nous nous bornons à libérer le détenu, à sa sortie, il cherchera à rejoindre ses amis. S'il est demeuré à Millhaven jusqu'au dernier jour de sa sentence, il retrouvera vraisemblablement ses amis dans les bars du centre-ville de Toronto et c'est auprès d'eux qu'il obtiendra le soutien dont il a besoin au cours de cette période. Le détenu sera en colère, amer, et il saute aux yeux qu'il se retrouvera dans un milieu qui, en soi, sera davantage propice à l'éruption de la violence.

**M. Blackburn:** A votre avis, selon votre expérience, serait-il possible d'envoyer directement à des centres de réadaptation extérieurs, le jour-même de la détermination de leur peine, des gens que nous envoyons en prison à l'heure actuelle pour deux, trois ou quatre ans?

**M. Stewart:** Oui.

**M. Blackburn:** Mais cela ne se fait pas.

**M. Stewart:** On le fait, en recourant à l'approbation, dans le cas des personnes coupables d'infraction relativement mineure, mais on ne l'a pas souvent fait dans le cas de contrevenants violents, en partie, comme vous le disiez tout à l'heure, parce que le public insiste pour manifester fermement sa désapprobation. Mais sur le plan statistique, les contrevenants violents sont moins susceptibles d'être violents que les contrevenants non-violents. Si l'on regarde la population carcérale et qu'on passe en revue les détenus susceptibles d'être violents, on met les assassins en tête de liste, et ainsi de suite. Mais il est beaucoup plus probable que les contrevenants qui se livrent à des infractions contre les



[Texte]

someone in those circumstances sooner or later, whereas the violent offenders probably served a longer period of time, are a little older, and have seen the consequences, so they are more likely to change.

Many violent offenders, by the way, are people who have considerable feelings of remorse about their offence. I am not saying all have, by any means, but many of the victims of violence are people the offenders cared about, so that fact has had a very salutary effect on them. As a result, you will find that violent offenders as a category have quite a low recidivist rate and could therefore be dealt with in community programs much more readily. It is our fear, based on the concept of once violent always violent, that puts up the barriers.

**Mr. Blackburn:** Do we have adequate resources outside prisons to handle the case load and the rehabilitative programs?

**Mr. Stewart:** The resources we have could probably be used much better. As I was pointing out earlier, my sense is that we put tremendous effort into pestering the low-risk individual.

**Mr. Blackburn:** With technicalities.

**Mr. Stewart:** Just with the process. We fill our residences or halfway houses and so on with the people we have already determined are likely to succeed without us. The whole nature of the decision-making prediction focus is to try to find the people we are not worried about and then put them through this extensive process of after-care and of taking those we are worried about, who we think cannot make it, and ignoring them. That approach does not make sense, if we believe those mechanisms—

**Mr. Blackburn:** Why do we ignore them?

**Mr. Stewart:** We will ultimately gate them, take them to the end of their sentence, and then just drop them on the street. That is the ultimate picture.

If we were to reshape that process by looking at our resources and saying that the more concerned we are about an offender, the more we are going to put him or her through this process and the more those resources will be present. Then that realignment of resources could accomplish a great deal.

Yes, there is always a need for more. There is a need for the residential care, but also the need for the therapy, the community treatment jobs, and so on. Much of that could be integrated into the social welfare system and probably should be. It is a benefit, I think, not to take every social service and try to make it into a corrections resource. There is a supervision of the sentence, but programs are available in the community that are not available in the institutions and it will always be that way.

[Traduction]

biens soient violents. La raison en est que ces gens-là se trouvent souvent dans des situations où la violence peut faire éruption. Un cambrioleur invétéré se retrouvera un jour ou l'autre face à face avec quelqu'un au cours de ses introductions par effraction. Pour leur part, les contrevenants violents ont probablement purgé une peine plus longue, et sont un peu plus âgés et ils ont déjà vu les conséquences de leurs actes. Par conséquent, ils sont plus susceptibles de changer.

Soit dit en passant, un grand nombre de contrevenants ont énormément de remords au sujet de leur crime. Je ne dis pas que c'est le cas de tous, loin de là, mais bien des victimes de violence sont des personnes chères au contrevenant, ce qui a un effet très salutaire sur lui. Par conséquent, on constate que les contrevenants violents, dans l'ensemble, ont un taux de récidive relativement faible et qu'ils pourraient bénéficier beaucoup plus rapidement de programmes communautaires. C'est à cause de nos craintes, fondées sur la notion qu'une personne violente sera toujours violente, qui empêchent qu'on agisse ainsi.

**M. Blackburn:** Avons-nous les ressources suffisantes, à l'extérieur des prisons, pour traiter tous les cas et assurer des programmes de réadaptation?

**M. Stewart:** On pourrait sans doute utiliser à meilleur escient les ressources disponibles. Comme je le signalais tout à l'heure, j'estime que l'on s'acharne beaucoup trop sur le détenu à faible risque.

**M. Blackburn:** Sur des points de détail.

**M. Stewart:** Cela tient simplement au processus. Nous remplissons nos centres d'hébergement ou nos maisons de transition avec des gens dont nous avons déjà déterminé qu'ils sont susceptibles de s'en tirer sans notre aide. Au cours du processus de prévision, on s'attache à recenser des gens qui ne nous posent pas de problème et on les soumet ensuite à un régime serré de suivi. Quant à ceux qui suscitent des inquiétudes, dont nous pensons qu'ils ne réussiront pas à faire le saut, nous les ignorons. Cette démarche n'a pas de sens, si nous croyons à l'efficacité de ces mécanismes. . .

**M. Blackburn:** Pourquoi les ignorons-nous?

**M. Stewart:** Nous allons finir par bloquer leur libération, leur imposer de purger leur peine jusqu'au dernier jour et ensuite, les laisser choir sur le trottoir. C'est le pire scénario.

On devrait repenser le processus en fonction des ressources disponibles et se dire que plus nous avons des inquiétudes au sujet d'un détenu, plus il devrait être soumis à ce régime et plus on devrait lui consacrer de ressources. Ce réalignement des ressources pourrait nous permettre de faire beaucoup.

Effectivement, on a toujours besoin de plus de ressources. On a besoin de centres d'hébergement mais aussi de services thérapeutiques, d'intervenants communautaires, etc. On pourrait, et on devrait sans doute, intégrer tout cela au système social. A mon avis, il est important de ne pas essayer de transformer en ressources correctionnelles tous les services sociaux. Il faut évidemment assurer une surveillance tout au long de l'année de la peine, mais il existe dans la collectivité des programmes qui ne sont pas disponibles dans les établissements, et il en sera toujours ainsi.



## [Text]

One of the benefits of gradual release is that you can start using existing community resources at much less cost, with much greater variety, and without the stigmatizing kind of impact that is associated with trying to do all these things internally through corrections.

**Mr. Blackburn:** It is obviously cheaper to have a person on parole than to have one behind bars.

**Mr. Stewart:** And it is cheaper to put a person in school on the street than to create a school in jail.

• 1040

**Mr. Blackburn:** We have limited funding in this ministry, and we often hear the complaint from the taxpayers that far too much is being spent on prisons and inmates and not enough on those who are law-abiding citizens. How would you answer that criticism?

**Mr. Stewart:** The purpose of all this is to make a safer community and everyone benefits from that. The fact of the matter is that in any kind of social situation you are going to have some people who are better off than others; you are going to have some who are better off psychologically and so on. You are going to have conflicts and there is going to be some violence, but it is very clear that some places have much more crime than others.

It is very clear that the social conditions surrounding a particular community will make a dramatic difference in the crime rate. We only have to take a step across the border into the United States, which has fundamentally similar laws, a fundamentally similar cost of living and so on, to find that there are dramatic differences in crime; that the risk of day-by-day life in certain parts of the United States is a preoccupation which people have.

People tend to think in Canada that our crime rate is similar to the United States when you survey them, but when you look at the way people live their lives in the United States and Canada, the fear of crime is much more dramatic in the United States.

So if we look at those kinds of factors, we can see that how we construct our society makes a big difference in crime rates. We are doing something right in Canada, and I do not think it is the gating kind of legislation that makes that kind of difference. What it really has to do with are the overall social conditions that we create in the community, the kind of social welfare programs that we have in the community. I think there are all sorts of aspects of Canadian culture that are very positive and very strong that we want to protect.

What we do not want to do is to start to rely on simple concepts of eight months of detention, to think this is somehow going to address these major problems, and then ignore what we have got to work with.

**Mr. Blackburn:** Do you think in our penal system we are moving more towards the American system, even unconsciously? Do you think our society and its attitude is moving more towards the American attitude towards crime in general and violence?

## [Translation]

L'un des avantages de la libération graduelle, c'est qu'on peut recourir aux ressources communautaires existantes, qui sont beaucoup plus variées, à moindre coût et sans cette réaction négative que l'on suscite lorsqu'on essaie de fournir tous ces services à l'intérieur des pénitenciers.

**M. Blackburn:** De toute évidence, une personne en libération conditionnelle coûte moins cher qu'un détenu en prison.

**M. Stewart:** En outre, il est moins cher d'envoyer un détenu dans une école ordinaire que de créer une école en prison.

**M. Blackburn:** Le ministère dispose de crédits limités, et l'on entend souvent les contribuables se plaindre qu'on consacre beaucoup trop d'argent aux pénitenciers et aux détenus et pas suffisamment aux citoyens respectueux de la loi. Comment répondriez-vous à cette critique?

**M. Stewart:** L'objectif visé est d'accroître la sécurité de la collectivité, ce qui est à l'avantage de tous. Le fait est que dans n'importe quelle société, il y a des gens qui sont plus nantis que d'autres. Il y en a aussi qui se tirent mieux d'affaire psychologiquement que d'autres. Il se produit inévitablement des conflits et de la violence, mais il est évident que le taux de criminalité est plus élevé dans certains endroits que dans d'autres.

Manifestement, les conditions sociales associées à une collectivité en particulier font une différence remarquable dans le taux de criminalité. Il suffit de regarder de l'autre côté de la frontière, aux États-Unis. Essentiellement, ce pays a des lois analogues aux nôtres et un coût de la vie qui est sensiblement le même. Pourtant, il y a une différence énorme sur le plan de la criminalité. Les Américains de certaines régions du pays se préoccupent énormément des risques de violence dans leur vie quotidienne.

Les gens pensent qu'au Canada nous avons un taux de criminalité analogue à celui des États-Unis, mais lorsqu'on examine la façon dont les gens vivent dans ces deux pays, on se rend compte que les craintes, face à la criminalité, sont beaucoup plus répandues aux États-Unis.

Si l'on tient compte de ces facteurs, il s'en suit que la façon dont nous bâtissons notre société influe énormément sur le taux de criminalité. Au Canada, nous avons une bonne démarche et je ne pense pas que c'est grâce à une mesure favorisant le blocage de la libération sous surveillance que l'on favorise ce genre de différence. Ce qui importe, ce sont les conditions sociales globales que nous créons au sein de la collectivité, le genre de programmes d'aide sociale disponibles. À mon avis, de multiples aspects de la culture canadienne sont très positifs et très importants et il convient de les protéger.

Il serait malheureux de commencer à appliquer des concepts simplistes, comme une détention limitée à huit mois, en espérant d'une façon ou d'une autre, que cela nous permettra de régler ces problèmes d'envergure, sans tenir compte de la réalité qui est la nôtre.

**M. Blackburn:** Pensez-vous que notre système pénal évolue, même inconsciemment, vers le modèle américain? Pensez-vous que l'attitude de la société canadienne s'apparente de plus en plus à celle de la société américaine face à la criminalité en général et à la violence?



[Texte]

**Mr. Stewart:** There are some indications of that. Certain things, such as electronic monitoring, I think is something that catches on in the United States, but I think it is poorly understood in Canada. I think we sometimes import things from the United States without looking at the differences.

I guess I should also point out that what is happening in the United States is not consistent within the United States. What is happening in many states is very different from what is happening federally and between states. There are major differences. So it is a little unfair to categorize the United States as going in one direction.

If we look at the material that has been produced in this green paper, I think that this is uniquely Canadian. It reflects very good thinking and it respects very good planning. I think this is the best framework and reflects the most intensive work, both on the part of parliamentarians and the bureaucracy and the policy-makers. It is the best kind of consultation that I have ever seen in Canada. That I think is a very strong document.

It is not perfect and, in its implementation, there are many areas where there is bound to be substantial controversy. I think there are times when we start looking for the short-term solution, particularly in reaction to sensational events—in other words, lock him up. Fundamentally Canadian society is not a particularly punitive society. It does not feel hopeless about crime. It does not feel hopeless about its ability to change the conditions that can influence crime. That is reflected in the consultation; that is, when you talk to people in an environment other than in a reaction to a sensational event.

**Mr. Blackburn:** I have one last question.

**The Chairman:** Would you like to have Mr. Nunziata speak on your behalf, to have one last question?

**Mr. Blackburn:** Not this one.

On your wish list, with respect to this committee and Bill C-67, what tops your list in terms of recommendations? If you were allowed only one thing, and we could carry through with it in terms of a recommendation, what would it be on Bill C-67, in this review?

**Mr. Stewart:** If the government is serious about the kind of review that seems to be reflected in these papers, if this is the framework that is being intended, if we really intend to have a serious policy development process with both sentencing and parole, then it should be recognized that this kind of legislative initiative would obviate the need for detention provisions and simply replace it in the process of preparing new legislation for parole and sentencing.

• 1045

**Mr. Fee (Red Deer):** Can I get a wee bit of background before I get into my questions? You mentioned that you have 10 provincial societies in 57 communities. Can you tell me very quickly approximately how many members you have across Canada? What is their background? I am assuming all members of the John Howard Society are not lawyers; this is wishful thinking, of course.

[Traduction]

**M. Stewart:** Certains indices nous portent à le croire. Ainsi, des méthodes comme la surveillance électronique font fureur aux États-Unis, mais j'estime qu'elles sont mal comprises au Canada. À mon avis, il arrive que nous importions des initiatives des États-Unis sans tenir compte des différences entre nos deux cultures.

Je tiens également à signaler que la situation n'est pas homogène aux États-Unis. Il y a des différences de régime entre les différents États et le système fédéral. Des différences importantes. Par conséquent, il est plutôt injuste de généraliser et de dire que les États-Unis s'avancent dans une seule direction.

À mon avis, la teneur de ce livre vert a un caractère canadien unique. Ce document reflète une réflexion très intéressante et une très bonne planification. C'est l'un des meilleurs cadres que nous pouvions souhaiter et il est le fruit des efforts intensifs déployés par les parlementaires, par les fonctionnaires et pas les décisionnaires. C'est le meilleur exercice de consultation que j'ai jamais vu au Canada. À mon avis, c'est un document extrêmement valable.

Il n'est tout de même pas parfait, et, dans bien des domaines, sa mise en oeuvre suscitera une vive controverse. Il arrive parfois, surtout en réaction à des événements sensationnels, que l'on opte pour la solution à court terme, autrement dit, l'emprisonnement. Essentiellement, la société canadienne n'est pas particulièrement punitive. Elle n'est pas dénuée d'espoir au sujet de la criminalité. Elle croit en sa capacité de modifier les conditions qui influent sur le crime. Et cela se reflète dans la consultation, pour peu que vous parliez avec les gens dans un contexte qui ne fait pas appel à une réaction ou à un événement sensationnel.

**M. Blackburn:** J'ai une dernière question à poser.

**Le président:** Voudriez-vous que M. Nunziata parle en votre nom, qui pose cette dernière question?

**M. Blackburn:** Pas celle-ci.

Pour ce qui est du comité et du projet de loi C-67, si vous aviez une liste de souhaits, quelle serait votre principale recommandation? Si l'on devait vous accorder la réalisation d'un seul de vos souhaits, si nous pouvions en faire l'objet d'une recommandation, quelle serait-elle?

**M. Stewart:** Si le gouvernement veut sincèrement agir dans l'esprit qui imprègne le document, si tel est bien le cadre d'action qu'il veut faire sien, si l'on veut vraiment établir un processus sérieux d'élaboration d'une politique en matière de détermination de la peine et de libération conditionnelle, on devrait se rendre compte qu'il suffirait d'adopter une nouvelle mesure en ce sens, mesure qui ferait qu'on n'aurait pas besoin de dispositions concernant le maintien en incarcération.

**M. Fee (Red Deer):** Avant de poser mes questions j'aimerais que vous me situiez un peu. Vous êtes représentés par 10 sociétés provinciales dans 57 localités, avez-vous dit. Combien de membres comptez-vous environ au Canada? Quels sont leurs antécédents? J'imagine que les membres de la Société John Howard ne sont pas tous avocats; ce serait trop beau.



[Text]

**Mr. Halvorsen:** Thank goodness.

**Mr. MacLatchie:** Donors, supporters and members across the country numbered 15,000, roughly speaking. There are approximately 700 paid staff across the country in various offices operating these programs to which I referred earlier.

**Mr. Fee:** Of the staff members, do you have any idea what is their experience or training?

**Mr. MacLatchie:** They are basically in social sciences, social services, criminology or justice-related training background, I would say. There are a good number of volunteers. Almost 2,000 volunteers are involved in programs of one kind or another as well—jail visiting, for example, and running literacy assistance programs and such.

**Mr. Fee:** Mr. Halvorsen, I would like to go back to a comment you made. I appreciated the two success stories you shared with us. You can appreciate that we have had several other groups coming in with the opposite kind of stories—failure stories. It seems to be natural that the failures get far more press and play and people accept them quicker than they accept success stories. Do you have in your work any relationship with victims' groups? Have you talked to any of them? Do you work regularly with them? Is there any communication established between you and any of them?

**Mr. Halvorsen:** Part of what we do is with victims. Different provinces and different cities are doing different things. In Regina, for example, we have been pestering our provincial government to give us space at the provincial courthouse in Regina to develop a victim-witness information room where victims would have a place to go, learn about the system and how it works, and get some counselling. We are still continuing to pester. We are involved with victims as it is now.

As for the success story and the bad story, yes, I have read in the *Minutes of Proceedings of Evidence* the remarks of some of the other speakers who have been before the committee. Yes, there are some horror stories out there, there is no question about it. It becomes an educational issue. It is the same reason, as I said; this bill was a knee-jerk reaction to an uneducated society and uneducated media. We just did not know what the system was all about. I think the biggest job is to let people know what is being done and what can be done. You gain nothing by just opening the door and booting the guy out at the end of the day.

**Mr. Fee:** Do you think the public is any better informed than they were at the time the bill was originally passed?

**Mr. Halvorsen:** No. This is another initiative I am going to be speaking with one of the ministers this morning. There is a lot that can be done in terms of public education about crime prevention.

I spoke to my local television station a very short time ago. They are willing to kick in half the cost of doing a bunch of crime prevention shots. The film I spoke of from Norway is a phenomenal film. One of the things as it opens is that it says "five-and-a-half square metres, six years". At the end of watching this thing for half an hour, you realize that these guys are people just like you and me. He goes to the store, they play cards and they laugh. It is very much an educational issue, I think.

[Translation]

**M. Halvorsen:** Dieu merci.

**M. MacLatchie:** En gros, il y a 15,000 donateurs, adhérents et membres au pays. Et quelques 700 employés rémunérés dans l'ensemble de nos bureaux, qui sont responsables du programme dont j'ai parlé.

**M. Fee:** Savez-vous quelle est la formation et l'expérience de vos employés?

**M. MacLatchie:** Ils viennent essentiellement des sciences sociales, des services sociaux, de la criminologie et des domaines reliés à la justice. Beaucoup sont des bénévoles. Près de 2,000 d'entre eux participent à l'un de nos programmes, qu'il s'agisse des visites en prison ou des programmes d'alphabetisation.

**M. Fee:** Monsieur Halvorsen, j'aimerais revenir sur ce que vous avez dit. J'ai été heureux de prendre connaissance des deux cas heureux que vous nous avez relatés. Vous n'ignorez pas par contre que d'autres groupes sont venus nous relater des cas qui se sont soldés par un échec. Il semble normal que les échecs fassent la manchette et restent dans l'esprit de la population. J'aimerais savoir si parmi vos activités vous avez des liens avec les groupes de victime? Allez-vous parler avec ces gens-là? Travaillez-vous régulièrement avec eux? Y-a-t-il une communication entre vous et eux?

**M. Halvorsen:** Une partie de notre activité se fait avec les victimes. Les choses varient d'une ville à l'autre. A Regina, par exemple, nous réclamons à cor et à cri du gouvernement provincial qu'il mette à notre disposition des locaux au Palais de justice pour ouvrir une salle d'information à l'intention des victimes et des témoins pour les familiariser avec l'appareil judiciaire et son fonctionnement et obtenir du counselling. Nous continuons de harceler le gouvernement. Nous sommes déjà en rapport avec les victimes.

Pour ce qui est des réussites et des échecs, oui, j'ai lu dans le compte rendu le récit d'autres témoins. Oui, il y a eu des choses abominables, cela ne fait pas de doute. Cela se ramène à une question d'information. C'est la même chose. Ce projet de loi est le réflexe d'une société et d'une presse mal informées. On ignore tout du système. Le gros effort à faire, c'est d'informer la population de ce qui se fait et de ce qui peut être fait. On ne gagne rien en se contentant de redonner la liberté à un type.

**M. Fee:** D'après vous, la population est-elle mieux informée qu'elle ne l'était au moment où la loi a été votée?

**M. Halvorsen:** Non. C'est un autre point dont je vais discuter avec un ministre ce matin. On peut faire beaucoup pour informer la population sur la prévention du crime.

Il n'y a pas longtemps, j'ai eu une discussion avec les représentants de la station de télévision locale. Ils sont prêts à financer la moitié du coût de production de messages de prévention. Le film norvégien dont j'ai parlé est renversant. Au début le narrateur dit: «cinq mètres carrés et demi, six ans». Au bout des 30 minutes de projection, on se rend compte qu'il s'agit de gens comme vous et moi. Il y en a un qui va au magasin, d'autres jouent au carte et rigolent. C'est largement une question d'information, à mon avis.



[Texte]

**Mr. Fee:** I guess we have to be educated too but we also have to be conscious of the fact that there are people who have not had that education yet. We have to balance the needs of the victims' groups with the needs of the prisoners.

**Mr. Halvorsen:** The bottom line is that you do not want the fellow who is the offender to continue to offend.

**Mr. Fee:** It is agreed unanimously.

**Mr. Halvorsen:** How do you do it? Sometimes politicians have to do things that are not particularly tasteful for society. It is a bad example to raise, given what is going on, but let us assume that the GST is the greatest thing in the world.

**Mr. Fee:** I wish you would not use that for an example.

**Mr. Halvorsen:** If we assume it is the greatest thing in the world, 90% of the country still does not want it. They do not want to pay money. How do you solve the problem? You as a politician have to pull up your pants and do it. That is your job.

• 1050

**Mrs. Jacques (Mercier):** We try.

**Mr. Halvorsen:** I preface that comment by saying "if you felt the GST was the greatest thing in the world".

**Mrs. Jacques:** We would lose our jobs.

**Mr. Fee:** We should call in the next group now, I guess.

**Mr. Stewart:** If I could just address this question of public attitude, I think maybe David answered that a little too quickly. I think there has been a change in public attitude. It is hard to believe that the debate on so many issues has not had any positive response. I was in this room two or three weeks ago, talking to the legislative committee with respect to the YOA, and it seems quite clear with respect to that particular initiative, which had tremendous public support behind it several years ago, that the public debate on the Young Offenders Act is much less than it was.

We have gone through some enormous processes. We went through the death penalty debate with a tremendous lot of discussion. I think a lot of people learned a lot about criminal justice in that process and about the issues of criminal justice. We have gone through the extensive consultations with the sentencing commission, and with the others, which certainly involve primarily the academic and social services field, and I watch the paper very carefully as well, because public opinion is obviously of interest to us, and we see which way it is going.

I would not agree with Dave that there has been no change in public attitudes, but public attitudes change in both directions. They go up and down, back and forward with time, depending on the circumstances. One of my concerns is that the public tend to see legislation as confirming their perceptions, and if they think the reason we have crime is because sentences are too short, and Parliament lengthens the sentences, then they say well, we must be right. That is a confirmation of those beliefs. I think sometimes that whether we react to a circumstance and feel dragged along by public opinion, or whether we create it, it is almost an academic question. It goes in a circle.

[Traduction]

**M. Fee:** Pour nous aussi, j'imagine, mais il faut compter avec le fait que beaucoup n'ont toujours pas eu cette information. Il faut trouver l'équilibre entre les besoins des victimes et ceux des prisonniers.

**M. Halvorsen:** Ce qui compte, c'est que celui qui a enfreint la loi ne l'enfreigne plus.

**M. Fee:** Tout le monde s'entend là-dessus.

**M. Halvorsen:** Comment y arriver? Parfois, les politiciens doivent faire des choses qui ne sont pas particulièrement du goût des citoyens. L'exemple est mal choisi, vu ce qui se passe, mais imaginons que la TPS soit la meilleure idée au monde.

**M. Fee:** Je préférerais que vous choisissiez un autre exemple.

**M. Halvorsen:** Même si c'est la meilleure idée au monde, il reste que 90 p. 100 des Canadiens n'en veulent pas. Ils ne veulent pas sortir d'argent de leur poche. Où est la solution? Vous, comme politicien, devez prendre votre courage à deux mains et foncer. C'est votre devoir.

**Mme Jacques (Mercier):** Nous essayons.

**M. Halvorsen:** En guise de préliminaire, j'ai bien dit «dans l'hypothèse où la TPS est la meilleure idée au monde».

**Mme Jacques:** Nous allons perdre notre emploi.

**M. Fee:** Il serait temps de convoquer le prochain groupe de témoins, je crois.

**M. Stewart:** J'aimerais revenir sur cette question de l'attitude de la population, car David a peut-être répondu un peu trop rapidement. Je pense que les mentalités ont changé. J'ai dû mal à croire qu'un débat aussi large n'a pas d'effet positif. J'étais dans cette salle il y a deux ou trois semaines, pour les audiences du Comité législatif chargé de la loi sur les jeunes contrevenants, et il est bien évident que cette mesure, qui bénéficiait d'appui très vigoureux de la population il y a quelques années... que la controverse sur cette loi s'est beaucoup calmée.

Nous avons traversé beaucoup de choses. Nous avons traversé la controverse de la peine capitale et il y a eu énormément de discussions. Quantité de gens ont appris une quantité de choses sur le système de justice pénale et les grands dossiers. Nous, y compris les universitaires et les spécialistes des services sociaux avons suivi les nombreuses consultations de la Commission sur la détermination de la peine; je lis le journal attentivement parce qu'évidemment je suis avec intérêt l'opinion publique, et nous voyons vers où elle s'en va.

Contrairement, à Dave, je ne pense pas que les mentalités sont restées les mêmes; je crois plutôt qu'elles vont dans un sens et dans l'autre. L'opinion varie en fonction des circonstances. Ce qui me préoccupe, c'est que les citoyens voient souvent dans les lois une confirmation de leurs perceptions. S'ils pensent que la criminalité est causée par la brièveté des peines et si le Parlement les alourdit, ils concluent qu'ils avaient raison. C'est la confirmation de leurs idées. Des fois je me dis que la question de savoir si nous devançons l'opinion publique ou sommes à sa remorque n'a qu'un intérêt théorique. C'est l'un et l'autre.



[Text]

**Mr. Fee:** It does, but again all we have to do is have one high-profile mistake out there and everybody reverts to where they were before, and part of our job is to make sure we do not have any high-profile mistakes. We do not want any mistakes.

You also mentioned that we are getting there, but at the same time how do we answer the question about the person everybody agrees is a violent offender and assumes there is a 100% chance of him repeating his offence or doing something else? You mentioned that 15% of the decisions were correct, or 85% were wrong, however you want to take it.

Take a look at the schedule of offences. Are there any included in there—I know you said get rid of the whole thing—that you believe should stay in, assuming that we are going to keep some of them? Comment on the whole schedule, if you like, tell us which ones should be removed from the schedule if we are not going to get rid of it all, which offences should go and which ones should be retained.

**Mr. Stewart:** The schedule is not a good predictor of future offences. We know that. But we also know that there are some people in the system we find intolerably scary—you know, the famous names that have been mentioned around this room. There is that certain group of people, and there are some who are just so clearly mentally ill—and we are not talking necessarily about being in prison, but in other institutions as well—that common sense simply says the risk associated with them is tremendous.

Our position, however, is that when you are talking about detaining a person because their mental functioning is so bad that you cannot countenance the risk of having them in the community, that is really a mental health issue; it is not a criminal justice issue. The purpose of criminal justice is really to punish. You are saying you are essentially a responsible person; you have committed some kind of an act and therefore are subjected to some kind of a penalty. During that process, of course, we try not to make sure the penalty destroys people, but that is what it is about.

If we are talking about permanent detention because the person is simply so scary, basically, that we do not or cannot risk having him in the community, then our position is that the person should then go out of the criminal justice system altogether and be dealt with in the mental health system. If the people we are talking about being gated fall into that category, for instance, it just seems absurd to talk about three or four months, if that is really what we are talking about.

There are very few people who in fact fall into that category, but there are some. We probably would do more to enhance the credibility of the criminal justice system to say in this particular case we are not talking any more about punishment, we are not talking about the offence, we are not talking about any kind of forgiveness or anything like that. We are simply saying that this person, the way he functions today, is so serious that we simply cannot risk having him in the community.

• 1055

Now we are talking about a different kind of system and different kinds of facilities, but let us get out of this whole sentencing and deterrence concept for those people at that point.

[Translation]

**M. Fee:** Oui, mais il s'agit d'une erreur retentissante pour que chacun revienne à sa position initiale et c'est à nous de nous assurer que cette erreur ne se produise pas. Nous n'en voulons pas.

Vous dites que les choses s'améliorent, mais il reste la question de savoir ce que l'on fait du criminel violent, de l'avis de tous, dont on a la certitude qu'il récidivera. Vous dites que 15 p. 100 des décisions sont justes, ou que 85 p. 100 sont fausses, selon le point de vue.

Prenons le tableau des infractions. Vous voulez le balancer par-dessus bord, je sais, mais en voyez-vous qui devraient continuer d'y figurer, si on en conserve effectivement un certain nombre? Dites-nous celles qui devraient rester et celles qui devraient disparaître.

**M. Stewart:** Le tableau ne peut pas servir à faire le pronostic pour l'avenir. Nous le savons. Il y a aussi dans le système des individus qui nous inspirent une peur insoutenable: vous savez de qui je parle, les noms connus qui ont été entendus ici. Il y a donc ceux-là, et il y a ceux qui sont clairement des malades mentaux—je ne parle pas seulement des détenus mais aussi des internés—dont le bon sens nous dit qu'ils présentent des risques trop grands.

Pour nous, lorsqu'il est question d'incarcérer un individu à cause de désordres mentaux et du risque qu'il fait courrir à la société, il s'agit d'une question de santé mentale et non de justice pénale. La justice pénale a pour but de châtier un être responsable qui a commis un acte sanctionné d'une peine. On essaye évidemment de s'assurer que cette peine ne détruira pas l'individu. C'est de cela qu'il s'agit.

Mais s'il est question d'incarcération à perpétuité pour l'individu qui inspire la terreur, qui ne peut pas être laissé en liberté, alors nous estimons qu'on devrait le sortir du système de justice pénale pour le mettre dans celui de la santé mentale. Si ceux qui sont sur le point de faire l'objet d'un blocage entrent dans cette catégorie, il me semble absurde de parler de trois ou quatre mois, si c'est bien de cela qu'il s'agit.

En fait, rares sont ceux qui entrent dans cette catégorie, mais ils existent. La crédibilité du système de justice pénale serait probablement davantage rehaussée si l'on cessait dans un cas comme celui-là de parler de châtiment puisqu'il n'est plus question d'infraction et encore moins d'amnistie. Nous déterminons que cet individu par ses agissements aujourd'hui, est une trop grande menace pour que l'on puisse le laisser en liberté dans la société.

Il s'agit ici d'un système et d'installations d'une toute autre nature. En tout cas, qu'on cesse de parler de peines et de dissuasion pour ces individus.



[Texte]

**Mr. Fee:** That sounds completely logical, and given that our basic mandate is to protect the public, I would agree with that. But how do we get from here to perfection?

**Mr. Stewart:** One step at a time.

**Mr. Fee:** Okay, and we have to make one step with a recommendation on these detention provisions. Mr. Blackburn asked you for your wish list. Do we eliminate this right off the bat? What do we do? What is the first step towards perfection?

**Mr. Stewart:** The first step really is the kind of work that has been laid out in this green paper. I keep coming back to it. This is more than one step; it is 10 or 12 steps.

I guess what I am saying is that in 1986 we did not have any plan. We said there should be a plan. I think this Parliament felt that we should have a plan but that we had to do something in the meantime. I can remember being in front of this committee at that time and people feeling this urgency to do something right now, thinking we could not wait for five years.

To the credit of this government, these other initiatives were not put aside. There has been a continuous discussion, and I think we are now at the point—and I understand legislation should be coming soon—where we will try to integrate, through the development of a sentencing and parole commission and other mechanisms, comprehensive legislation.

I am saying that if we really want to look at protecting the community then we want to do it by first having sentencing dealt with on its own basis for its particular purpose, but related then to a correctional process that simply says that our purpose is to reduce the risk—not to interfere with the sentence, not to confuse things so much that no one knows what the sentence is any more. Then I think we have the opportunity to shift the emphasis to where it has the greatest likelihood of having an impact.

We are saying that there are two ways you can influence recidivism. One is to influence that individual by trying to influence the way he thinks about himself and the world around him, to increase his education, to put him through therapy, and so on. The other is to try to control the quality of the environment he goes into. Both of those are very important, and if we abandon either then we are giving up on something that has a potential to work in many circumstances.

That just ultimately seems to me to present the case that if we are working towards the reduction of crime in the community then we use the tools we have. So this is the opportunity.

**The Chairman:** I know that the witnesses have been following what has been going on in this committee and that they know there are quite divergent views. I want to ask you one thing. For anyone who has been gated, there is a recommendation that from 60 to 90 days prior to their warrant expiry date they be released under some sort of supervision. If nothing else, would this be a step in the right direction?

**Mr. Halvorsen:** It would be the first step, but it does not come anywhere near to solving the problem.

[Traduction]

**M. Fee:** Ça me paraît tout à fait logique, et comme notre objectif est de protéger la population, je suis pour. Mais comment passer de la situation actuelle à la situation idéale?

**M. Stewart:** Une étape à la fois.

**M. Fee:** Bon, et une de celle-là doit être une recommandation sur les dispositions relatives à l'incarcération. M. Blackburn vous a demandé votre liste de souhaits. Commence-t-on par faire disparaître cela? Qu'est-ce qu'on fait? Quelle est la première étape sur le chemin de la perfection?

**M. Stewart:** Les recommandations du Livre vert. J'y reviens constamment. Il y a plus qu'une étape: il y en a 10 ou 12.

Ce que je veux dire, c'est qu'en 1986 nous n'avions pas de plan. Nous disions qu'il en fallait un. La législature actuelle était de notre avis, je crois, mais jugeait qu'il fallait faire quelque chose dans l'immédiat. Je me souviens d'avoir comparu devant le comité à l'époque et combien on nous disait que le temps pressait et qu'on ne pouvait pas attendre cinq ans de plus.

Je dois dire que le gouvernement n'a pas écarté les autres idées; c'est tout à son honneur. La discussion s'est poursuivie et je crois savoir qu'un projet de loi intégré sera déposé sous peu et qu'il comprendra notamment une commission chargée de l'établissement de la peine et des libérations conditionnelles.

Si l'on tient à protéger la société, il faut d'abord régler le dossier de la peine proprement dite dans un cadre correctionnel axé sur la réduction des risques—sans jouer avec la peine au point de ne plus savoir ce qu'elle veut dire. Ensuite, on pourra s'occuper de l'aspect qui est le plus susceptible d'avoir un effet.

Pour nous, il y a deux façons de contrer la récidive. La première est d'agir sur l'individu en changeant sa vision de lui-même et du monde qui l'entoure, en lui donnant de l'instruction et en le faisant soigner. L'autre est d'améliorer la qualité de l'environnement dans lequel il est placé. Les deux sont importantes et si on en délaisse une au profit de l'autre, on se prive d'une méthode qui très souvent peut réussir.

En conclusion, si l'on veut diminuer le crime, il faut se servir des outils que l'on a. La possibilité nous en est donnée.

**Le président:** Je sais que les témoins suivent nos délibérations et n'ignorent pas qu'il y a parmi nous des avis tout à fait contraires. J'aimerais vous demander une chose. Dans tous les cas de blocage, on recommande que le détenu soit relâché sous une forme quelconque de surveillance de 60 à 90 jours avant la date d'expiration de son mandat. Rien que cela, est-ce que ce sera un pas dans la bonne direction?

**M. Halvorsen:** Ce serait un pas, mais on serait bien loin d'avoir réglé le problème.



[Text]

I would just like to focus on a couple of Graham's words and the comment from a member. We are not going to get perfection. It does not matter what this committee does. We are not God. All we can do is reduce the risk.

**The Chairman:** I understand.

**Mr. Stewart:** I have some concern about the 30 or 60 days. It seems to me that is so much a token at the end after we have sort of done everything wrong that those 60 or 30 days would be of fairly minimal benefit.

The concern I have is that the gating decision based on a decision to remove something that has been earned is in itself such a negative decision that it sets a person up not to be co-operative and therefore the supervision is very difficult. I would sooner see the whole sentencing provisions changed so that people know from the beginning what the score is and what they can expect, rather than give people something, take it away, and then give it back at the very end and expect that you will have a good working relationship. It is just very difficult.

• 1100

**The Chairman:** Thank you very much. I want to take this opportunity to thank the witnesses very much for appearing here. Thank you very much, gentlemen.

**Mr. Halvorsen:** Thank you very much, Mr. Chairman.

**Mr. Lee:** I have a point of order. As the chairman and committee members know, we had hoped to have received a favourable response from the Solicitor General in connection with our request for an unexpurgated copy of the Weir report and the report surrounding the Legere escape. Has the committee formally been given copies of the Solicitor General's response to the members?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Lee:** It appears as though the minister feels he is constrained from providing that report as a result of the provisions of the Privacy Act. As I have expressed to other members, I take a different view, but given the time constraints this morning we are not going to get an opportunity to discuss the issues surrounding that, at least not thoroughly.

I would like to move that we call upon the Solicitor General of Canada and Mr. Ingstrup, the Commissioner of the Correctional Service of Canada, to produce to the committee an unexpurgated copy of the Weir report. I hope there will be a seconder, but I realize that the matter would have to be adjourned to the next meeting of the committee, which could be next Tuesday.

**Mr. Rideout (Moncton):** I will second that.

**Mr. Lee:** The motion has been seconded. I then would expect someone to move that rather than table the matter, the debate surrounding the motion be adjourned to the next full meeting of the committee.

**Mr. Nunziata:** Do we need discussion, or do we have the consent of the committee to approve this motion?

**The Chairman:** I imagine there will be some discussion.

[Translation]

J'aimerais m'attarder sur certains termes choisis par Graham et les propos d'un des députés. Nous n'atteindrons pas la perfection. Peu importe ce que fera le comité. Nous ne sommes pas Dieu. Tout ce que nous pouvons faire, c'est réduire les risques.

**Le président:** Je comprends.

**M. Stewart:** J'ai des réserves au sujet des 30 ou 60 jours. Pour moi, ce ne sont que des miettes; après nous être trompés, en quelque sorte, d'un bout à l'autre, ces 30 ou 60 jours n'apporteront pas grand-chose.

C'est que l'ordonnance de blocage fondée sur la décision d'éliminer quelque chose de mérité est si négative qu'elle rend le détenu réfractaire à toute coopération et, partant, la surveillance très difficile. Je préférerais que toutes les dispositions relatives à la peine soient changées pour que les condamnés sachent dès le début à quoi s'en tenir plutôt que de leur accorder quelque chose, de le leur enlever et de le leur redonner à la toute fin et espérer avoir de bons rapports. C'est trop difficile.

**Le président:** Merci beaucoup. Je veux profiter de l'occasion pour remercier les témoins d'avoir comparu. Merci beaucoup, messieurs.

**M. Halvorsen:** Merci beaucoup, monsieur le président.

**M. Lee:** J'invoque le Règlement. Comme le président et les membres du comité le savent, nous espérons que le solliciteur général accède à notre demande d'obtenir un exemplaire non censuré du rapport Weir et du rapport sur l'affaire Légère. Le comité a-t-il reçu officiellement des copies de la réponse du solliciteur général aux députés?

**Le président:** Oui.

**M. Lee:** Le ministre semble avoir le sentiment d'être contraint à ne pas fournir le rapport à cause des dispositions de la Loi sur la vie privée. Comme je l'ai dit à d'autres membres, je ne suis pas de cet avis, mais comme le temps presse ce matin, il nous sera impossible de discuter, en profondeur en tout cas, des questions qui entourent cette affaire.

Je voudrais proposer que nous exhortions le solliciteur général du Canada et M. Ingstrup, commissaire du Service correctionnel du Canada, à remettre au comité une version non censurée du rapport Weir. J'espère qu'il y aura un co-motionnaire, même si je reconnais que la discussion devra être reportée à la prochaine séance, prévue pour mardi.

**M. Rideout (Moncton):** J'appuie la motion.

**M. Lee:** Il y a un comotionnaire. Je préférerais alors que quelqu'un fasse cette motion plutôt que de saisir le comité de cette question, que le débat entourant la motion soit reporté à la prochaine séance du comité.

**M. Nunziata:** Faut-il en discuter ou le comité accepte-t-il d'approuver la motion?

**Le président:** J'imagine qu'il y aura discussion.



[Texte]

**Mr. Nunziata:** Is anyone opposed to the motion?

**Mr. Domm (Peterborough):** I do not think it is fair to ask us to vote on something we have not discussed. I do not think it is fair to assume that anyone here is against the motion until we have had the discussion, which is really all you are asking. After we have had the discussion I will tell you whether I support or oppose the motion.

**Mr. Lee:** Is the debate on the motion adjourned to the next regular sitting? Is that what I hear?

**The Chairman:** That is correct.

**Mr. Lee:** Thank you, Mr. Chairman.

**Mr. Nunziata:** Is it the first item of business?

**The Chairman:** I do not know.

The meeting is now adjourned.

[Traduction]

**M. Nunziata:** Quelqu'un s'oppose-t-il à la motion?

**M. Domm (Peterborough):** Je ne trouve pas juste qu'on nous demande de voter sur une question dont on a pas discuté. Il n'est pas juste non plus de supposer que quelqu'un est contre la motion avant d'en avoir discuté. Ce qui est essentiellement ce que vous nous demandez. Après discussion, je vous dirai si je suis pour ou contre la motion.

**M. Lee:** Le débat sur la motion est-il reporté à la prochaine séance régulière? C'est bien ce que j'ai entendu?

**Le président:** C'est bien cela.

**M. Lee:** Merci, monsieur le président.

**M. Nunziata:** Est-ce que ce sera le premier point de l'ordre du jour?

**Le président:** Je l'ignore.

La séance est levée.







## APPENDIX "JUST-3"

THE JOHN HOWARD SOCIETY OF CANADA  
LA SOCIÉTÉ JOHN HOWARD DU CANADA

55 Parkdale, Ottawa, Ontario K1Y 1E5 Tel: (613) 728-1865 Fax: 729-7715

James M. MacLatchie,  
Executive Director  
Directeur général

28 November 1990

Mr. Robert Horner  
Chairman  
Standing Committee of the House of Commons  
on Justice and Solicitor General  
House of Commons  
Ottawa, Ont.

Dear Mr. Horner:

Since the introduction of the detention provisions of Bill C-67 into the Parole Act in 1986, the Federal government has embarked on a major review of the criminal justice system with sentencing and release from imprisonment. Recently a green paper entitled **Directions for Reform** has been widely distributed for consultation. The document is unique in that it attempts, for the first time, to present comprehensive and compatible policy positions with respect to sentencing and release in Canada.

For years the John Howard Society and other organizations have pleaded for a comprehensive review of criminal justice policy. We also have asked the government to avoid the tendency to make ad-hoc changes to corrections. It was our view that the ad-hoc changes made the correctional and justice systems incomprehensible to the citizen, inequitable in the administration of justice, and ineffective in its attempts to reduce the social and economic costs of crime.



We have been pleased, therefore, to see the Federal government take bold steps in the direction of a comprehensive policy and note, in particular, the work of the Canadian Sentencing Commission and the Report of the Standing Committee on Justice and Solicitor General. In addition there has been important work completed by the Correctional Law Project. The green paper Directions for Reform has attempted to bring together the ideas contained in the earlier studies mentioned. While we disagree with some of the specific recommendations contained in the green paper, we are impressed by the fact that in most respects the green paper has taken the best of the previous works and woven them together into a comprehensive framework for criminal justice policy in Canada. This is an extremely important step that clearly distinguishes Canada from most other countries in the world, and a step which we should be very proud of. We have enclosed with this letter a copy of the response of the John Howard Society of Ontario to Directions for Reform. The John Howard Society of Canada is still preparing its response.

One of the last incidents of the "ad-hoc" type of criminal justice legislation being passed was the detention provisions of the Parole Act. We thought that Bill C-67 was a mistake then and we still do. A major difference between 1986 and now, however, is that a great deal of excellent work has been completed which will allow the serious issues raised with the Bill to be addressed more effectively. The continuation of the detention provisions would unnecessarily compromise the ability of the government to introduce new criminal justice legislation which will be comprehensive, consistent and coherent. It is our hope that the new legislation will replace much of the Parole Act as we know it today - including the detention provisions.

#### Concerns With the Detention Provisions

First it should be stated that we are well aware that our penitentiaries contain some individuals who will commit very violent acts after release. This is simply an undeniable fact. One cannot work in penitentiaries and not be concerned about the risk that some individuals present.



The issue with the detention provisions do not centre around the existence of dangerous people in prison. The issues, for us, centre around the identification of the people who will be violent, and the best way to handle those we think are likely to be violent prior to and after their release from prison. Given that the detention provisions cannot apply to those serving life sentences we must recognize that all offenders considered under these provisions of the Parole Act will be released.

The risk to the community by dangerous offenders after release from prison today is the same as it was prior to the introduction of the detention provisions. The greatest risk to the community is during the first year after release from prison. The average period of detention under the detention provisions is slightly less than a year. One year following the introduction of the Bill, the number of dangerous offenders released to the community was exactly what it would have been without the Bill being in existence. During that year nothing happened to reduce the threat of any potentially violent person. All that happened is that the select group of individuals we fear the most have been made to feel betrayed, have been frustrated, and then let out - often without supervision - to fend for themselves. The "benefits" of detention were experienced in the first year. From then on we have only experienced the costs. How can the public be protected when the release rate of the most frightening prisoners is unchanged, but the supervision is reduced? Public protection through the detention provisions was, and is today, an illusion.

Research studies consistently point out that attempts to predict violence invariably overpredict and result in many being detained unnecessarily. Nevertheless, one might expect that whereas the general prediction of violence of those in prison might be difficult, the accuracy of identifying a handful of the "worst" offenders who will be violent should be highly accurate. This has not proven to be the case according to the Evaluation of the Detention Provisions of Bill C-67 prepared by the officials in the Ministry of the Solicitor General. Of the 80 individuals detained to sentence expiry (the worst of the worst) since the provisions were introduced, 19 have been returned to penitentiary with warrants of committal after, on average, 329 days from the date of their release. Of the 19, 12 were committed for offenses identified in the schedule of offenses which is a part of the Act. In



other words, the Parole Board "was satisfied" that out of the thousands of releases which took place over those years, that these were the 80 people most likely to commit a scheduled offense before their warrant expiry date. On average, the release would have taken place in 318 days. The Parole Board was wrong in 68 cases out of the 80. A full 85% of their decisions turned out to be wrong and resulted in unnecessary detention.

Surely we now know enough about the Parole Board's ability to predict violence to realize the futility of constructing policy based on such a weak foundation.

We know that the violent offender cannot be identified in most cases, and attempts to do so only results in many people being detained unnecessarily. We also know that prisoners who lose their entitlement for release through detention decisions leave prison, in most cases, with a year - many unsupervised and without assistance - angry. It is difficult to imagine how the public benefits from this situation. The only people "protected" with this policy is the Parole Board itself which can appear to isolate itself from those it fears will be likely to generate the greatest criticism of the Board should they commit a serious offence after release.

The problems of violent crime are far too serious to leave to the vagaries of the detention provisions of the Act. It makes sense to make special resources available to manage the offender during the period after his release, but it makes no sense to simply detain him for a few months and then abandon him in the community. How we might manage the offender better is outlined in the accompanying brief entitled Parole and Gradual Release - a position paper of both the John Howard Society of Ontario and the John Howard Society of Canada.

Yours truly,



David Halvorsen,  
President,  
John Howard Society of Canada



## APPENDICE «JUST-3»

**LA SOCIÉTÉ JOHN HOWARD DU CANADA  
THE JOHN HOWARD SOCIETY OF CANADA**

55 Parkdale, Ottawa, Ontario K1Y 1E5 Tel: (613) 728-1865 Fax: 729-7715

James M. MacLatchie,  
*Executive Director*  
*Directeur général*

1e 28 novembre 1990

Monsieur Robert Horner  
Président  
Comité permanent de la justice et  
du Solliciteur général  
Chambre des communes  
Ottawa (Ontario)

Monsieur,

Depuis l'entrée en vigueur, en 1986, des dispositions relatives à la détention contenues dans le projet de loi C-67 modifiant la Loi sur la libération conditionnelle de détenus, le gouvernement fédéral s'est engagé dans un vaste examen de la justice pénale, y compris de la détermination de la peine et de la mise en liberté. Récemment, un livre vert intitulé **Vers une réforme** a été largement diffusé à des fins de consultation. Ce document est unique, car pour la première fois, on y tente de présenter des énoncés de politique exhaustifs et compatibles au sujet de la détermination des peines et de la mise en liberté au Canada.

Depuis des années, la Société John Howard et d'autres organismes plaident en faveur d'un examen complet de la politique relative à la justice pénale. Nous avons également demandé au gouvernement d'éviter la tendance à apporter des modifications ponctuelles aux affaires correctionnelles. Nous étions d'avis que ces modifications rendent les affaires correctionnelles et le système pénal incompréhensibles pour le citoyen, qu'elles créent des injustices dans l'administration de la justice et ne réussissent pas à réduire les coûts sociaux et économique du crime.



Nous avons donc été heureux de constater que le gouvernement fédéral prenait des mesures audacieuses en vue de se doter d'une politique exhaustive et soulignons en particulier le travail de la Commission canadienne sur la détermination de la peine et le rapport du Comité permanent de la justice et du Solliciteur général. De plus, des travaux importants ont été réalisés dans le cadre du Projet de révision du droit correctionnel. Le livre vert a tenté de rassembler les idées contenues dans les études antérieures. Même si nous sommes en désaccord avec certaines de ses recommandations, nous sommes impressionnés par le fait que, à presque tous les égards, ce document a pris le meilleur des travaux réalisés jusque-là et a lié tous ces éléments dans un cadre exhaustif applicable à la politique en matière de justice pénale au Canada. Il s'agit là d'une étape extrêmement importante, qui permet au Canada de se distinguer nettement de la plupart des autres pays du monde et d'une étape dont nous devrions être fiers. Nous joignons à la présente la réponse de la John Howard Society of Ontario au document Vers une réforme. La Société John Howard du Canada est en train de préparer la sienne.

L'un des derniers exemples de mesure ponctuelle en matière de justice pénale a été l'adoption des dispositions relatives à la détention contenues dans la Loi sur la libération conditionnelle de détenus. Nous pensions que le projet de loi C-67 était une erreur et nous le pensons encore. Une grande différence entre 1986 et maintenant, toutefois, est que beaucoup de travaux d'excellente qualité sont maintenant terminés et qu'ils permettront de régler plus efficacement les graves questions que soulève le projet de loi. Le maintien des dispositions relatives à la détention compromettrait indûment la capacité du gouvernement de mettre en place une nouvelle législation en matière de justice pénale qui sera exhaustive, uniforme et cohérente. Nous espérons que la nouvelle législation remplacera une grande partie de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus, telle qu'elle existe actuellement, y compris les dispositions relatives à la détention.

### Inquiétudes face aux dispositions relatives à la détention

Précisons d'entrée de jeu que nous sommes très conscients que nos pénitenciers renferment des détenus qui commettront des actes très violents après leur mise en liberté. Ce fait est indéniable. Il est impossible de travailler dans les pénitenciers sans s'inquiéter du risque que présentent certaines individus.

Les questions que soulèvent les dispositions relatives à la détention ne touchent pas à la présence d'individus dangereux en prison. Elles portent plutôt, selon nous, sur les moyens de dépister les individus qui seront violents et sur le meilleur comportement à adopter face à ceux qui, d'après nous, seront probablement violents avant et après avoir été mis en liberté. Étant donné que les dispositions relatives à la détention ne peuvent s'appliquer à ceux qui purgent une peine d'emprisonnement à vie, nous devons reconnaître que tous les délinquants touchés par ces dispositions de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus seront mis en liberté.



Le risque que les délinquants dangereux posent actuellement pour la société après leur mise en liberté est le même qu'avant l'adoption des dispositions relatives à la détention. Il atteint son point culminant pendant la première année qui suit la mise en liberté. La période de détention moyenne aux termes des dispositions relatives à la détention est légèrement inférieure à un an. Un an après l'adoption du projet de loi, le nombre de délinquants dangereux relâchés était exactement le même que celui qui aurait été atteint sans ce projet de loi. Pendant cette année, rien n'a été fait pour réduire le danger que peut présenter un individu susceptible de devenir violent. Tout ce qui est arrivé, c'est que le petit groupe de personnes que nous craignons le plus en est venu à se sentir trahi et frustré et a été mis en liberté - souvent sans supervision - pour qu'il se débrouille seul. Les «avantages» de la détention se sont fait sentir la première année. Par la suite, il n'y a eu que des coûts. Comment le public peut-il être protégé quand le taux de mise en liberté des détenus les plus dangereux ne change pas mais que la supervision diminue? Protéger le public à l'aide des dispositions relatives à la détention était et demeure une illusion.

Les recherches font sans cesse ressortir que les prévisions de la violence sont toujours au-dessus de la réalité et aboutissent à de nombreuses détentions inutiles. On pourrait néanmoins s'attendre que, même s'il est difficile de prévoir la violence des détenus, les statistiques sur la poignée des «pires» délinquants qui seront violents soient très précises. Or ce n'est pas le cas, selon l'évaluation des dispositions relatives à la détention contenues dans le projet C-67 effectuée par les fonctionnaires du ministère du Solliciteur général. Des 80 personnes détenues jusqu'à la fin de leur peine (le pire du pire), 19 ont été réincarcérées avec des mandats d'incarcération, en moyenne 329 jours après avoir été mises en liberté. De ces 19 récidivistes, 12 ont été incarcérés pour des infractions figurant sur la liste des infractions annexée à la Loi. Autrement dit, la Commission des libérations conditionnelles «était convaincue» que, parmi les milliers de détenus mis en liberté pendant cette période, ces 80 personnes étaient les plus susceptibles de commettre une infraction figurant dans l'annexe avant l'expiration de leur mandat. En moyenne, la mise en liberté se serait produite après 318 jours. La Commission des libérations conditionnelles s'est trompée dans 68 cas sur 80. Par conséquent, 85 % de ses décisions ont été erronées et ont résulté en une détention inutile.

Nous connaissons sans doute suffisamment la capacité de la Commission des libérations conditionnelles de prédire la violence pour reconnaître la futilité d'une politique reposant sur des assises aussi faibles.



Nous savons que, la plupart du temps, le délinquant violent ne peut être dépisté et que, quand on cherche à le faire, un grand nombre de personnes sont détenues inutilement. Nous savons également que les détenus qui perdent leur droit à la mise en liberté par suite de décisions concernant la détention quittent pour la plupart la prison environ un an après y être entrés - beaucoup d'entre eux sans supervision et sans aide - la colère au coeur. Il est difficile d'imaginer comment le public en profite. Les seules personnes que «protège» cette politique sont les membres de la Commission des libérations conditionnelles, qui semblent s'isoler de ceux dont elles craignent qu'ils ne soulèvent les plus vives critiques s'ils commettent une infraction grave après avoir été libérés.

Les problèmes du crime et de la violence sont trop graves pour qu'on les laisse aux caprices des dispositions de la Loi relatives à la détention. Il est logique de prévoir des ressources pour surveiller le délinquant après sa mise en liberté, mais il ne l'est pas de le détenir pendant quelques mois puis de l'abandonner à lui-même dans la société. Des façons de mieux nous occuper des délinquants sont exposés dans le mémoire ci-joint, qui constitue un énoncé de politique de la John Howard Society of Ontario et de la Société John Howard du Canada.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Le président,

David Halvorsen































**MAIL  POSTE**

Canada Post Corporation/Société canadienne des poste

Postage paid

Port payé

**Lettermail**

**Poste-lettre**

*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
45 Sacré-Cœur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communications Canada — Édition  
45 Boulevard Sacré-Cœur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

---

**WITNESSES**

*From the John Howard Society of Canada:*

David Halvorsen, President;  
James MacLatchie, Executive Director;  
Graham Stewart, Social Worker.

**TÉMOINS**

*De la John Howard Society of Canada:*

David Halvorsen, président;  
James MacLatchie, directeur exécutif;  
Graham Stewart, travailleur social.

---

Available from Canada Communication Group — Publishing,  
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,  
Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 56

Tuesday, December 4, 1990  
Thursday, December 13, 1990

**Chairman:** Robert Horner

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 56

Le mardi 4 décembre 1990  
Le jeudi 13 décembre 1990

**Président:** Robert Horner

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on*      *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la*

## Justice and the Solicitor General

## Justice et du Solliciteur général

RESPECTING:

i) **On Tuesday, December 4, 1990:**

The Gingras and the Légère Reports and the response of the Solicitor General of Canada to the Chairman of the Committee

Future business of the Committee

ii) **On Thursday, December 13, 1990:**

Order of Reference of Wednesday, June 13, 1990: (Evaluation of the Detention Provisions)

Pursuant to subsection 14(1) of *An Act to amend the Parole Act and the Penitentiary Act* (R.S.C., 1985, 2nd Supp., chapter 34) a comprehensive review of the provisions and operation of sections 21.2 to 21.6 of the *Parole Act* and the schedule thereto and subsections 25(5) to (7) and section 26.1 of the *Penitentiary Act*

CONCERNANT:

i) **Le mardi 4 décembre 1990:**

Les rapports sur les affaires Gingras et Légère et la réponse du Solliciteur général du Canada au président du Comité

Travaux futurs du Comité

ii) **Le jeudi 13 décembre 1990:**

Ordre de renvoi du mercredi 13 juin 1990: (Dispositions relatives au maintien en incarcération)

Conformément au paragraphe 14(1) de la *Loi modifiant la Loi sur la libération conditionnelle* et la *Loi sur les pénitenciers* (L.R.C., 1985, 2<sup>e</sup> supp., chapitre 34) un examen complet des dispositions et de l'application des articles 21.2 à 21.6 et de l'annexe de la *Loi sur la libération conditionnelle*, ainsi que des paragraphes 25(5) à (7) et de l'article 26.1 de la *Loi sur les pénitenciers*

WITNESS:

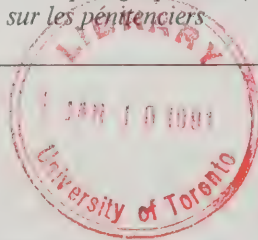
(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-fourth Parliament,  
1989-90

Deuxième session de la trente-quatrième législature,  
1989-1990





STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND  
THE SOLICITOR GENERAL

*Chairman:* Robert Horner

*Vice-Chairman:* Wilton Littlechild  
(Solicitor General)

Members

Ken Atkinson  
Gabrielle Bertrand  
John Brewin  
Bill Domm  
Douglas Fee  
François Gérin  
Carole Jacques  
Robert Kaplan  
Derek Lee  
John Nunziata  
George Rideout  
Svend Robinson—(14)

(Quorum 8)

Richard Dupuis

*Clerk of the Committee*

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET  
DU SOLICITEUR GÉNÉRAL

*Président:* Robert Horner

*Vice-président:* Wilton Littlechild  
(Solliciteur général)

Membres

Ken Atkinson  
Gabrielle Bertrand  
John Brewin  
Bill Domm  
Douglas Fee  
François Gérin  
Carole Jacques  
Robert Kaplan  
Derek Lee  
John Nunziata  
George Rideout  
Svend Robinson—(14)

(Quorum 8)

*Le greffier du Comité*

Richard Dupuis



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, DECEMBER 4, 1990  
(64)

[Text]

The Standing Committee on Justice and the Solicitor General met *in camera* at 10:10 o'clock a.m. this day, in Room 308 of the West Block, the Chairman, Robert Horner, presiding.

*Members of the Committee present:* Gabrielle Bertrand, Bill Domm, Doug Fee, Bob Horner, Carole Jacques, Derek Lee, Wilton Littlechild, John Nunziata and George Rideout.

*Acting Member present:* Derek Blackburn for John Brewin.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Philip Rosen, Senior Analyst; Patricia Begin, Research Officer.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 13, 1990: (Evaluation of the Detention Provisions). (See *Minutes of Proceedings and Evidence of Thursday, October 25, 1990, Issue No. 48*).

On motion of Mr. Derek Lee, it was agreed unanimously,—That pursuant to the Committee's own mandate, the Committee order the production before it of the uncensored version of the reports to Correctional Service Canada by one, Mr. Weir, governing the escape of Daniel Gingras in the Province of Alberta, and two, that the Board of Investigations concerning an offender (Allan Légère) unlawfully at large in the Province of New Brunswick, pursuant to section 8(2)(c) of the Privacy Act, section 18 of the *Constitution Act, 1867*, section 4 of the *Parliament of Canada Act* and section 108(1) of the Standing Orders and that the said documents be delivered within seven (7) days of the date of this order.

It was agreed,—That the said motion be published *in extenso* in the *Minutes of Proceedings and Evidence* of today's meeting.

At 11:05 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, DECEMBER 13, 1990  
(65)

The Standing Committee on Justice and the Solicitor General met at 9:40 o'clock a.m. this day, in Room 308 of the West Block, the Chairman, Robert Horner, presiding.

*Members of the Committee present:* Bill Domm, Bob Horner, Derek Lee, Wilton Littlechild and John Nunziata.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Philip Rosen, Senior Analyst; Patricia Begin, Research Officer.

*Witness: From the Queen's University, Correctional Law Project:* Charlene Mandell, Director.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 13, 1990: (Evaluation of the Detention Provisions). (See *Minutes of Proceedings and Evidence of Thursday, October 25, 1990, Issue No. 48*).

## PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 4 DÉCEMBRE 1990  
(64)

[Traduction]

Le Comité permanent de la justice et du solliciteur général se réunit à huis clos aujourd'hui à 10 h 10, dans la salle 308 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Robert Horner (*président*).

*Membres du Comité présents:* Gabrielle Bertrand, Bill Domm, Doug Fee, Bob Horner, Carole Jacques, Derek Lee, Wilton Littlechild, John Nunziata, George Rideout.

*Membre suppléant présent:* Derek Blackburn remplace John Brewin.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Philip Rosen, analyste principal; Patricia Begin, attachée de recherche.

Le Comité reprend les travaux prévus à son ordre de renvoi du mercredi 13 juin 1990 (examen des dispositions relatives au maintien en incarcération) (*voir les Procès-verbaux et témoignages du jeudi 25 octobre 1990, fascicule n° 48*).

Sur motion de Derek Lee, il est convenu à l'unanimité,—Que conformément à son propre mandat, le Comité ordonne qu'on lui remette la version intégrale de deux rapports adressés au Service correctionnel du Canada, le premier, celui d'un certain M. Weir, à propos de l'évasion de Daniel Gingras détenu en Alberta, le second, celui du Comité d'enquête portant sur Allan Légère, en liberté illégale, au Nouveau-Brunswick, le tout en application de l'alinéa 8(2)c) de la *Loi sur la protection de la vie privée*, de l'article 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, de l'article 4 de la *Loi sur le Parlement du Canada*, ainsi que du paragraphe 108(1) du Règlement de la Chambre des communes; que ces documents soient remis au Comité dans les sept jours de la présente requête.

Il est convenu,—Que la motion susmentionnée figure intégralement au procès-verbal de la réunion d'aujourd'hui.

À 11 h 05, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 13 DÉCEMBRE 1990  
(65)

Le Comité permanent de la justice et du solliciteur général se réunit aujourd'hui à 9 h 40, dans la salle 308 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Robert Horner (*président*).

*Membres du Comité présents:* Bill Domm, Bob Horner, Derek Lee, Wilton Littlechild, John Nunziata.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Philip Rosen, analyste principal; Patricia Begin, attachée de recherche.

*Témoin: De l'Université Queen's:* Charlene Mandell, directrice, Correctional Law Project.

Le Comité reprend les travaux prévus à son ordre de renvoi du mercredi 13 juin 1990 (examen des dispositions relatives au maintien en incarcération) (*voir les Procès-verbaux et témoignages du jeudi 25 octobre 1990, fascicule n° 48*).



Charlene Mandell made an opening statement and answered questions.

At 11:05 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Charlene Mandell fait un exposé et répond aux questions.

À 11 h 05, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Richard Dupuis

*Clerk of the Committee*

*Le greffier du Comité*

Richard Dupuis



[Texte]

## EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Thursday, December 13, 1990

• 0941

**The Chairman:** I would like to call this meeting to order. I see a quorum.

We are here to evaluate the detention provisions of Bill C-67. We are very pleased to have with us today Charlene Mandell, Director of the Correctional Law Project at Queen's University. Ms Mandell, do you have a statement you would like to make at the opening? Then we will proceed with questioning after that.

**Professor Charlene Mandell (Director, Correctional Law Project, Queen's University):** Thank you, Mr. Chairman. I want to thank you and the committee for inviting me to address you on this important issue.

As the chairman has indicated, I am a professor in the Faculty of Law at Queen's University and also the director of the Correctional Law Project. The Correctional Law Project is a specialized legal clinic funded by the Ontario Legal Aid Plan and the Queen's Faculty of Law to provide legal advice, assistance and representation to inmates in the 11 federal penitentiaries in the Kingston area.

The project consists of two lawyers, myself and the assistant director, two secretaries and, during the academic year, 18 to 20 second- and third-year law students. These law students are enrolled in the course on clinical correctional law, which I teach. They are at the same time student members of the legal clinic providing legal services to inmate clients under the supervision of the project lawyers. During the summer, we hire four graduates of the course as clinical case workers. I have brought with me the information pamphlet we distribute to the inmate population to advise them of our services.

The committee may want to know something about my experience in this area of law. I was a student member of the project in 1978-79 and I worked for the following two summers as a case worker. After being called to the bar in 1982, I became the assistant director of the project and in 1987 I was appointed the director.

Our current assistant director, Michael Mandelcorn, is also a former student of the project. Many of our students continue to have involvement with the areas of criminal and correctional law. For example, they work in the federal Ministry of the Solicitor General, the federal Department of Justice, as clerks for the Supreme Court of Canada and the Ontario Court of Appeal, for the Ministry of Correctional Service for Ontario, in the Ontario Attorney General's Criminal Division and in the private bar as criminal and correctional law lawyers.

The views I will be expressing today are my own and should not be taken as the position of the Queen's University Faculty of Law or of the Correctional Law Project of the Faculty of Law. Since the project is an academic institution as well as a legal clinic, it would not be appropriate for me to commit it to any particular position.

[Traduction]

## TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le jeudi 13 décembre 1990

**Le président:** Comme nous avons un quorum, je déclare la séance ouverte.

Nous allons étudier les dispositions du projet de loi C-67. Nous avons comme témoin aujourd'hui M<sup>me</sup> Charlene Mandell, directrice du Correctional Law Project de l'Université Queen. Madame vous avez la parole pour votre déclaration d'ouverture après quoi nous vous poserons des questions.

**Mme Charlene Mandell (directrice, Correctional Law Project, Université Queen):** Je vous remercie de m'avoir invitée à traiter avec vous de cette question importante.

Je suis donc professeur à la Faculté de droit de l'Université Queen et directrice du Correctional Law Project, service d'aide juridique spécialisé financé par l'Ontario ainsi que par la Faculté de droit de l'Université pour aider et représenter les détenus des 11 pénitenciers fédéraux situés dans la région de Kingston.

Le service compte deux avocats, moi-même et un directeur adjoint, deux secrétaires et au cours de l'année scolaire 18 à 20 étudiants de 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> années de droit. Ces étudiants suivent le cours de droit que j'enseigne. Ils font partie du service d'aide juridique aux détenus et travaillent donc sous la surveillance des avocats dirigeant ce service. Au cours de l'été, nous engageons quatre diplômés de ce cours pour s'occuper des cas. J'ai apporté un exemplaire de la brochure que nous distribuons aux détenus pour leur faire connaître le service que nous mettons à leur disposition.

Pour ce qui est de mon expérience dans ce domaine, j'ai fait partie de ce service en tant qu'étudiante au cours de l'année 1978-1979 et, pendant les deux étés suivants, j'ai été chargée des cas. Après mon inscription au barreau en 1982, j'ai été nommée directrice adjointe du service et directrice en 1987.

Michael Mandelcorn, l'actuel directeur adjoint, a également travaillé dans le service au cours de ses études. À la fin de leurs études, bon nombre de nos étudiants continuent à travailler dans les domaines du droit criminel et pénitencier. Ils travaillent entre autres pour le ministère fédéral du Solliciteur général, pour le ministère de la Justice, pour la Cour suprême du Canada, pour la Cour d'appel de l'Ontario, pour le Service pénitencier de l'Ontario, dans la Division criminelle du service du procureur général de l'Ontario et enfin en tant qu'avocat se spécialisant dans le droit criminel et pénitencier.

Mon exposé n'engage que moi-même et ne représente pas le point de vue de la Faculté de droit de l'Université Queen ni du Correctional Law Project de cette faculté. En effet ce projet faisant partie de l'Université, il est en principe parfaitement neutre.



[Text]

My remarks will be divided into two parts. As this is a review of the detention legislation, I will first suggest that it is failing to serve the interests of the public and should be abolished. Secondly, if the detention legislation is to be retained in some form, I will suggest a number of ways in which the detention legislation could in my opinion be refined and improved.

As I have said, I have divided my remarks into two parts. In this part, I will address the question: should the detention legislation be retained? More broadly, should there be detention legislation?

The provisions of Bill C-67, the detention provisions of the Parole Act, apply only to prisoners serving definite sentences; that is, to prisoners serving sentences of a finite number of years. They do not apply to lifers and they do not apply to persons serving indefinite sentences as dangerous offenders or dangerous sexual offenders. Therefore, every inmate who is eligible for detention and every inmate who is ordered detained is an inmate who will have to be released one day. That is, each of these inmates has a sentence that has a warrant expiry date, and at that warrant expiry date the inmate will be released from custody.

• 0945

Therefore, the detention of these inmates beyond their presumptive release dates or mandatory supervision release dates—we use the term interchangeably—merely postpones their releases, albeit in some cases it may postpone the release for a number of years. In the short term, the detention legislation keeps some offenders in custody longer. However, the critical question is: what good is this in the long run?

In my opinion, the detention legislation gives a false sense that the public is being protected. In my experience, offenders who are detained receive no treatment or programming after they are ordered detained, especially treatment. In my experience, nothing is done to reduce the risk that these inmates will reoffend when they are released, as they ultimately will be.

So we have a situation in which presumably the most dangerous offenders are detained until their warrant expiry date, and then they are released free and clear with no supervision whatsoever and with no conditions attached to their release. These offenders have been found to be too dangerous to be released on mandatory supervision, even with a residency order, and they are released free and clear at the end of their sentences. This does not protect the public or reduce the risk of the offender reoffending.

I would like to give an example that I think illustrates my point. I represent a man serving approximately 30 years for two counts of rape. The offences occurred many years ago. The second offence occurred when the man was out on parole for the first offence. After the second offence the man received treatment and was released again on parole. He did not successfully complete that parole, but he did not recommit any sexual offences. He was not released again, and

[Translation]

J'ai divisé mon exposé en deux parties. La loi qui porte sur les modalités de détention devrait à mon sens être abolie car elle ne sert pas l'intérêt public. Si elle était maintenue, je vais vous soumettre un certain nombre de modifications en vue de l'améliorer.

Dans la première partie de mon exposé, je me propose de répondre à la question de savoir si une loi sur la détention doit être maintenue et si en principe elle a quelque raison d'exister.

Les dispositions du projet de loi C-67, c'est-à-dire les dispositions sur la détention de la Loi sur la libération conditionnelle s'appliquent uniquement aux détenus condamnés à des peines de durée déterminée. Elle ne s'applique donc pas aux détenus condamnés à vie ni aux détenus condamnés à des peines de durée indéterminée tels les délinquants dangereux ou les délinquants dangereux et qui ont commis des crimes d'ordre sexuel. Donc, en principe, toutes les personnes condamnées à des peines de réclusion devront tôt ou tard être relâchées et notamment à la date d'expiration du mandat.

Dans ces conditions, la libération de ces détenus au-delà de la date de libération présumée ou de la date de liberté surveillée ne fait que retarder leur libération, même si dans certains cas cette libération peut être retardée de plusieurs années. Donc à court terme la Loi sur la détention fait que les détenus restent en prison plus longtemps. Mais la question est de savoir à quoi cela sert à long terme?

J'estime que cela donne au public l'illusion d'être ainsi mieux protégé. En effet les détenus, pendant leur temps de réclusion, ne bénéficient d'aucun traitement si bien que rien n'est fait pour réduire les risques de récidive après qu'ils auront été libérés.

Donc les détenus les plus dangereux restent en prison jusqu'à la date d'expiration de leur mandat après quoi ils sont relâchés sans surveillance aucune et sans condition. Or il s'agit de détenus que l'on considère trop dangereux pour bénéficier de la liberté surveillée, même assortie d'une condition de résidence et ils sont donc relâchés sans condition aucune ce qui ne protège nullement le public et ne réduit pas les risques de récidive.

Permettez-moi de vous donner un exemple. Je représente un homme condamné à 30 ans de réclusion après avoir commis un viol à deux reprises il y a de nombreuses années déjà. Le deuxième viol a été perpétré lorsque le prévenu était en libération conditionnelle après avoir commis le premier crime. Après le deuxième viol, le prévenu a subi des traitements et a encore une fois bénéficié de la libération conditionnelle qu'il n'a pas terminée avec succès pendant



## [Texte]

on March 28, 1990, after a detention hearing, the board ordered him detained. The board found that he met criterion C and the board did not find the case management team's residency proposal that he reside at Frontenac Institution satisfactory.

I have briefly outlined the background of this case because I want to read to this committee the additional comments the board attached to its decision and put in writing after rendering its decision.

They said this case presents a very difficult dilemma for the board and Correctional Service of Canada. Mr. X is serving a very long sentence and his warrant expiry date is not until the year 2000. All reports indicate he has made great progress since he began treatment after the last rape charge. Certainly, reports from KP indicate substantial gains. Since the termination of his day parole in 1986, there have been no releases, i.e. ETAs, UTAs, and he remains in maximum security.

All professionals recommend a gradual release to reduce risk, but find he meets criterion C even with such a structured gradual release. No such program exists, and apparently he cannot be transferred once he is detained. He is clearly in a catch-22 and unless something can be done for him, he will be warehoused for 10 years with no chance to reduce risk to the community through a program that addresses his institutionalization and the professionally identified need for a slow, gradual and structured release plan to reduce risk.

I think this illustrates my point clearly that inmates can be warehoused for a great deal of time with no chance of reduction of risk or protection of the public.

Also, as Mr. Gibson, the chairman of the National Parole Board, advised you when he appeared before this committee, 84% of the detention reviews confirmed the original detention order. This underscores my point that offenders ordered detained remain offenders who meet criterion C and that the detention legislation does not offer long-term protection to the public or reduction of risk.

In my opinion, there is an alternative to detention legislation that I submit has a better chance of offering long-term protection to the public and reduction of risk. The alternative I submit is treatment and/or programming such as literacy, job training, etc.

• 0950

In my opinion, offenders who require treatment should be identified early in their sentences and should be provided with the appropriate treatment and/or programming early in their sentences. The treatment should be continued throughout their sentences, or if not continued throughout, then refreshed prior to their release on mandatory supervision.

These offenders should be released on mandatory supervision, and the provisions of paragraph 16.(1)(b) of the Parole Act, which provides that the board may impose any terms and conditions it considers reasonable in respect of an

## [Traduction]

laquelle il n'a toutefois commis aucun délit d'ordre sexuel. Il n'a pas été libéré à nouveau le 28 mars 1990 et, à l'issue d'une audience relative au maintien en incarcération, la commission a ordonné qu'il soit détenu. En effet la commission, constatant qu'il répondait au critère C, n'a pas accepté la proposition relative à la condition de résidence à l'institut Frontenac présentée par l'équipe chargé du dossier.

Je vous ai donné un bref aperçu de ce dossier pour vous permettre de mieux comprendre les observations de la commission soumises par écrit à l'appui de sa décision.

La commission a notamment fait valoir qu'il s'agit en l'occurrence d'un cas extrêmement difficile pour le service pénitencier. M. X est condamné à une longue peine de réclusion, la date d'expiration du mandat étant fixée à l'an 2000. D'après les rapports, le traitement qu'il a subi depuis sa deuxième condamnation lui a permis de faire des progrès importants. Depuis qu'il a terminé la libération conditionnelle de jour en 1986, il n'a bénéficié d'aucune libération et est maintenu en régime de haute sécurité.

Tous les spécialistes ont recommandé la libération graduelle pour réduire les risques tout en constatant qu'il respectait le critère C, même si la libération était graduelle. Or il n'existe aucun programme de ce genre et il ne peut donc pas être transféré. La situation est donc insoluble et, si rien n'est trouvé, il se retrouvera derrière les barreaux pendant encore 10 ans sans que rien ne soit fait pour réduire le risque qu'il présenterait éventuellement pour la collectivité en prévoyant une libération par étape sous surveillance.

Il est donc tout à fait évident que les détenus sont maintenus derrière les barreaux pendant de nombreuses années sans que l'on fasse quoi que ce soit pour réduire les risques et protéger le public.

M. Gibson, président de la Commission nationale des libérations conditionnelles, nous a expliqué lors de sa comparution que 84 p. 100 des examens de détention confirment l'ordonnance de détention initiale. Donc les prévenus condamnés à la réclusion répondent au critère C et la Loi sur la détention ne fait rien pour assurer la protection à long risque du public ni pour réduire le risque de récidive.

J'estime donc que la législation sur la détention devrait être remplacée par des séances de traitement assorties de séances d'alphabetisation, de formation professionnelle, etc., ce qui assurerait une meilleure protection pour le public et réduirait les risques de récidive.

C'est au début de leur période de réclusion qu'il faut déterminer si les détenus ont besoin de traitements ou de formation, traitements et formation qu'il faut instituer immédiatement. Le traitement doit d'ailleurs être poursuivi pendant toute la période de réclusion et lorsque c'est impossible, doit être repris avant la mise en liberté surveillée.

Ces détenus doivent donc être mis en liberté surveillée et les dispositions de l'alinéa 16.(1)(b) de la Loi sur les libérations conditionnelles qui stipulent que la commission peut imposer les conditions qu'elle considère raisonnable



[Text]

inmate who is subject to mandatory supervision, should be used to impose the necessary conditions on these offenders to protect the public and to reduce risk. Some examples would be conditions requiring the offender to attend treatment, to take certain medication, to abstain from alcohol, and the like.

Treatment and programming should be available on the street to offenders. In my opinion, the present situation with respect to treatment and programming is abysmal. There is a lot of talk about providing treatment and programming, but in my experience very little is available, and what is available is often a case of too little too late.

The situation, for example, with respect to sexual offenders who want to obtain treatment at the Regional treatment Centre in Kingston is that they cannot obtain treatment until six months before their presumptive release date, in the normal case, because of the long waiting list. This is very unfortunate because, in my experience, generally the motivation for treatment is much stronger at the beginning of an inmate's sentence. Also, inmates who are continually being denied treatment when they request it tend to get discouraged.

In my experience the situation with respect to treatment on the street is also a very poor one. As far as I can tell, it does not exist in any defined, systematic fashion.

The regime of mandatory supervision release was introduced to replace the system that simply allowed inmates, who were not released early on parole, to be released after serving approximately two-thirds of their sentence free and clear, without any supervision, without any reporting requirements: simply released.

At the time mandatory supervision was introduced it was thought it would provide greater protection to the public and a greater chance of reducing the risk to reoffend if these offenders were released under supervision. In my opinion, it is incongruous that with offenders who are being judged to be not only high risk to reoffend but to reoffend by "causing the death of or serious harm to another person"—in other words, the worst cases, if you like—these offenders, if ordered detained, are in the majority of cases—84% according to Mr. Gibson's figures—released without any form of supervision and without any conditions at their warrant expiry date.

This is inconsistent with the whole reason behind the system of mandatory supervision. It is short-sighted, and it does not offer, in my opinion, long-term protection to the public or reduction of risk.

The incongruity of the detention legislation exists not just in respect of the philosophy and rationale for mandatory supervision, it also exists with respect to the whole correctional system. When an inmate enters the penitentiary, he or she is reviewed to see if he or she meets criteria A and B. If the case management team determine that the inmate does meet criteria A and B, then in my opinion the motivation to work with that inmate to ensure that he or she receives treatment or programming to try to ensure that he or she will be a good candidate for early release on unescorted temporary absences, day parole, or full parole is not as high.

[Translation]

relativement à un détenu assujéti à la liberté surveillée devraient également être utilisées pour imposer des conditions à ces détenus afin de protéger le public et réduire les risques. Parmi ces conditions pourrait figurer l'obligation faite aux détenus de suivre des traitements, de prendre des médicaments, de ne pas consommer de boissons alcooliques, etc.

Après leur libération les détenus devraient pouvoir poursuivre leur traitement. La façon dont les traitements se font actuellement est tout à fait catastrophique à mon avis. On en parle beaucoup mais on ne fait pas grand-chose dans la pratique et le peu qu'on fait se fait souvent trop tard.

Ainsi les prévenus ayant commis des délits d'ordre sexuel ne peuvent suivre des traitements au Centre régional de Kingston que six mois avant la date présumée de leur libération à cause de la longue liste d'attente. C'est regrettable car généralement c'est au début de la période de réclusion que les détenus sont les plus motivés pour suivre des traitements et à force de se voir refuser le traitement, ils finissent par se décourager.

Pour autant que je sache il n'existe pas de traitement systématique pour les détenus une fois qu'ils ont été libérés.

Le régime de liberté surveillée était censé remplacer l'ancien système au terme duquel les détenus qui ne bénéficiaient pas d'une libération conditionnelle étaient libérés après l'expiration de deux tiers de leur peine sans surveillance aucune et sans avoir à rendre compte à quiconque.

La liberté surveillée était censée mieux protéger le public et réduire les risques de récidive. Il est paradoxal de constater que les délinquants les plus dangereux et présentant le plus grand risque de récidive et notamment le risque de meurtre ou d'autres torts graves, sont justement ceux qui, selon M. Gibson, sont relâchés dans 84 p. 100 des cas sans surveillance ni condition aucune à la date d'expiration de leur mandat.

Ceci est contraire au principe même de la liberté surveillée. C'est une politique à courte vue qui n'assure nullement la protection du public et ne réduit pas les risques de récidive.

Les dispositions régissant la détention sont d'ailleurs également incompatibles avec les principes qui sous-tendent le régime pénitencier. Au moment où les détenus sont admis en prison, on détermine s'ils répondent aux critères A ou B et, dans l'affirmative, le personnel n'est guère motivé pour assurer le traitement ou la formation desdits prévenus pour leur permettre éventuellement de bénéficier d'une absence temporaire sans surveillance anticipée, d'une semi-liberté ou d'une libération conditionnelle.



[Texte]

In my opinion, this is especially true for cases that are red-flagged, as they call it. These are cases that are red-flagged as requiring review to determine whether the inmate's case should be referred to the board for a detention hearing. Also, if there is a question that the case might be referred for a detention hearing, then in my experience the inmate cannot receive anything like escorted, temporary absences until the question of whether or not he or she is going to be ordered detained is resolved.

So what is happening, in my experience, is that the inmate who, from the point of view of protecting society, most needs treatment becomes the least likely to get it.

To detain inmates is very costly. This is an expensive way to achieve very little in terms of long-range protection of the public and reduction of risk. In my opinion it would be better to use the money to provide treatment and programming in the penitentiary and on the street. If this is done, then it might be possible to diffuse a time bomb, rather than just setting the timer so that the bomb goes off an hour later or a day later or a year later.

• 0955

Before turning to the second part of my remarks I would like to say that I also oppose the expansion of the detention legislation to include serious drug offenders, as the government proposes in its green paper. My reasons are the same for the most part as my reasons for opposing the detention legislation as it now exists.

However, if the detention legislation is to be retained in some form, I would like to make the following recommendations for refining and improving it. With respect to the definition of serious harm that is now given in the Parole Act, I think it is obviously deficit.

The Parole Act defines "serious harm" in subsection 21.2(1) as: "severe physical injury or severe psychological damage". We know this definition is deficit because Correctional Service and the Parole Board have had to develop policies that spell out what is meant by this definition so that the people who are applying it would know which cases fell within it.

The finding of "serious harm" is critical to the detention procedures at two stages, first at the referral stage and secondly at the board's decision-making stage.

Detention of an inmate is based on a referral that finds that he/she has committed an offence that has caused the death of or serious harm to another person, and that he/she is likely to commit another such offence prior to the end of his/her sentence and by the board being satisfied of the latter when it makes its decision.

Since the definition of serious harm is crucial, the definition should be set out in the legislation and not be determined by policy formulated by Correctional Service or the National Parole Board, or both together, for the following reasons.

[Traduction]

Ceci est particulièrement vrai des cas spéciaux pour lesquels il faut décider si le dossier doit être renvoyé devant la commission en vue d'une audience relative au maintien en incarcération. Dans ce dernier cas, le détenu ne bénéficie pas d'une absence temporaire sous escorte tant que la décision relative à la détention n'aura pas été prise.

Si bien que c'est justement les détenus qui ont le plus besoin de traitements qui, dans les faits, l'obtiennent le moins souvent.

Or la détention est extrêmement coûteuse. On dépense donc beaucoup d'argent sans pour autant protéger le public à long terme ni réduire les récidives. Il vaudrait mieux utiliser cet argent pour que les détenus puissent suivre des traitements et des cours de formation aussi bien au cours de leur réclusion qu'après qu'ils auront été libérés. Ce n'est qu'ainsi à notre avis qu'on parviendrait à réduire les risques qu'il s'agisse de risques à court ou long terme.

Je trouve par ailleurs que la législation sur la détention ne devrait pas s'appliquer aux prévenus condamnés pour trafic de drogues ainsi que le gouvernement le propose dans son Livre vert, et ceci pour les mêmes raisons que celles que je viens de vous exposer.

Si l'on décide malgré tout de maintenir la législation sur la détention, voici les améliorations que je vous propose. En ce qui concerne la définition de «torts graves», telle qu'elle figure dans la Loi sur la libération conditionnelle de détenus, celle-ci est tout à fait insatisfaisante.

Cette définition se trouve dans l'alinéa 21.2(1) de la Loi où il est question de blessures physiques graves ou dommages psychologiques graves. Cette définition est insatisfaisante parce que le service pénitencier ainsi que la Commission des libérations conditionnelles ont été obligés d'explicitier cette définition pour permettre au personnel chargé de l'appliquer de savoir comment classer les différents dossiers.

La constatation de «torts graves» présente une importance capitale à deux étapes de la procédure de détention, tout d'abord au moment du renvoi et ensuite au moment où la Commission doit prendre une décision.

La Commission décide de la poursuite de la détention d'un détenu en examinant si celui-ci a commis un meurtre et infligé des torts graves à autrui et s'il est susceptible de récidiver avant d'avoir purgé sa peine.

Étant donné l'importance capitale de la définition de «torts graves», cette définition devrait figurer dans le texte législatif lui-même et ne devrait pas être déterminée par le service pénitencier ou la Commission des libérations conditionnelles et ce pour les raisons suivantes:



## [Text]

First, policy does not have the force of law. Second, policy can be changed whenever policy-makers decide to change it without the scrutiny required to change legislation. Third, policy does not have to be promulgated, so inmates and their counsel may not know the policy or have a copy of it.

The finding of serious harm is the corner-stone of the detention process. This process places a subject's liberty at stake, and therefore the complete definition should be contained in the Parole Act and not in policy.

With respect to referrals made by Correctional Service to the board, I recommend that the standards for these referrals be put into the Parole Act. At present there are no standards for deciding which cases to refer, in either the Parole Act or the parole regulations, aside from the three criteria.

The situation is such that it clearly depends on the discretion of the people reviewing a case. This can lead to a situation where one inmate's case might be referred by case management team X, but had his/her case been reviewed by case management team Y, it would not have been referred. Clearly without standards set out in legislation there is a potential for unequal treatment and arbitrariness.

With respect to commissioner's referrals, I recommend that the power given to the commissioner to refer a case to the board for detention when the offender does not meet criterion A and/or criterion B, be removed. In my opinion the power is much too Draconian, especially because it is so difficult to predict dangerousness.

One of the ways used to predict whether an offender is likely to commit an offence causing the death of or serious harm to another person prior to the expiration of his/her sentence, is to look at the offender's past behaviour. When an offender does not meet criterion A and/or criterion B, one does not have past behaviour to use. To subject an individual to possible detention or one-chance mandatory as part of a residency order, when one or other or both of the criteria A and B are not met, in my opinion, goes beyond any legislation needed to protect the public and reduce risk.

With respect to commissioner's referrals, I would also recommend that subparagraph 21.3(3)(a)(ii) be redrafted. It provides that the commissioner can refer a case to the board within the last six months prior to an inmate's presumptive release date where the commissioner formed the belief that the inmate is likely to commit an offence causing death or serious harm to another person prior to the expiration of his/her sentence, on the basis of:

- (ii) information obtained within those six months.

It is that particular section that I am concerned with—information obtained within those six months.

## [Translation]

Tout d'abord des décisions de ce genre n'ont pas force de loi. Deuxièmement ces décisions peuvent être changées à tout moment par ceux qui les ont prises sans examen aucun comme c'est le cas lorsqu'une loi doit être modifiée. Troisièmement les décisions n'ayant pas à être promulguée, les détenus et leur conseil juridique peuvent ne pas être au courant.

Toute la procédure de détention est basée sur la notion de «torts graves». Comme cette procédure met en jeu la liberté de détenus, la définition devrait figurer dans la Loi sur la libération conditionnelle de détenus et non pas dans la politique.

En ce qui concerne les renvois effectués par le service pénitencier à la Commission, les modalités devraient figurer dans la Loi sur la libération conditionnelle de détenus. Actuellement il n'existe aucune norme régissant le renvoi des dossiers, ni dans la Loi elle-même ni dans les règlements d'application.

La décision dépend donc entièrement des personnes chargées d'étudier les dossiers. La décision de saisir la Commission d'un cas peut donc varier selon le cas. Le fait que les normes ne figurent pas dans le texte législatif lui-même risque donc d'aboutir à des décisions injustes et arbitraires.

Le commissaire ne devrait plus avoir le droit de demander à la commission de prononcer la détention lorsque les détenus ne répondent pas aux critères A ou B, car c'est à mon avis un pouvoir exorbitant, d'autant plus qu'il est difficile de prévoir dans quelle mesure un détenu est effectivement dangereux.

On se base généralement sur le comportement passé des détenus pour prédire s'ils risquent de récidiver en commettant un meurtre ou en causant des torts graves à un tiers avant d'avoir purgé la totalité de leur peine. Lorsqu'un détenu ne répond pas aux critères A ou B, on ne peut pas se baser sur ce comportement passé. Prendre une décision de détention contre un détenu ne remplissant pas les critères A ou B n'est pas justifié pour assurer la protection du public ou réduire le risque de récidive.

Je recommande en outre de modifier le sous-alinéa 21.3(3)a(ii) relatif aux renvois du commissaire. Aux termes de cet alinéa, le commissaire peut renvoyer un cas à la commission dans les six mois qui précèdent la date présumée de libération du détenu lorsque le commissaire estime que ledit prévenu risque de commettre un délit entraînant la mort ou de causer des torts graves à un tiers avant d'avoir purgé sa peine sur la base de:

- (ii) des renseignements obtenus pendant ces six mois.

C'est ces renseignements obtenus au cours des six derniers mois qui sont en cause.



[Texte]

• 1000

There is nothing in the Parole Act or the regulations that sets out what is meant by "information obtained within those six months". Does this mean any information received within those six months, even if the information existed prior to those six months? Does this mean new information, and if so, what constitutes new information?

There are clearly many questions that arise with respect to this phrase. I recommend that this phrase be defined and I further recommend that it be defined so as to exclude information that is available prior to those last six months, or information that could have been available if due diligence had been used in preparing reports.

Given that a person's liberty is at stake, I do not think an offender's chance for release should be jeopardized at the last minute, so to speak, or on the basis of information that could have been obtained prior to those six months. The wording is ambiguous, and I submit that in legislation affecting a subject's liberty there should not be ambiguity.

With respect to subsection 21.4(4) of the Parole Act, it is my opinion that there are serious problems with this subsection as it is now worded and that it should be redrafted. The subsection is lengthy, but I will read it:

On completion of the hearing and review of the case of an inmate pursuant to this section, where the Board is satisfied that the inmate is likely to commit, prior to the expiration according to law of the sentence the inmate is then serving, an offence causing the death of or serious harm to another person, the Board may, by order:

(a) direct that the inmate shall not be released from imprisonment prior to the expiration according to law of the sentence the inmate is serving at the time the order is made, or

(b) impose, subject to subsection (6), as one of the conditions of the release subject to mandatory supervision of the inmate, residence in a community-based residential facility,

and, where the Board is not so satisfied, the Board shall make an order declaring whether, at the time the case was referred to the Board, the inmate was serving a term of imprisonment that included a sentence imposed in respect of an offence mentioned in the schedule that had been prosecuted by indictment and whether, in its opinion, the commission of the offence caused the death of or serious harm to another person.

Based on the present wording of the section, it appears that once a referral has been made to the board, the first issue the board must decide is whether the inmate meets criterion C. Based on the wording of the subsection, it is only if the board decides the inmate does not meet criterion C that the board will consider whether the inmate meets criteria A and B. Therefore, on the basis of the subsection as it is now worded, an inmate who does not meet criterion B, for example, could be ordered detained or released on a residency order because the board finds that he or she meets criterion C.

[Traduction]

Rien dans la Loi sur la libération conditionnelle ou dans ses règlements d'application n'explique ce que l'on entend au juste par «renseignement obtenu pendant ces six mois». S'agit-il de renseignements obtenus au cours des six derniers mois même si ces renseignements existaient avant ou bien s'agit-il uniquement de renseignements nouveaux et qu'entend-on au juste par renseignements nouveaux?

Cette expression soulève donc bien des questions. Il faut donc que cette expression soit mieux définie et elle devrait notamment exclure tout renseignement antérieur à ces six derniers mois ainsi que les renseignements qui auraient pu être obtenus si les rapports avaient été rédigés avec toute la diligence qui s'impose.

Comme la liberté des détenus est en jeu, leur possibilité d'être libéré ne devrait pas être remise en cause à la dernière minute à cause de renseignements qu'on aurait pu obtenir avant les six mois en question. L'énoncé donc est ambigu, ce qui ne devrait pas être le cas vu que la liberté de ces personnes est en jeu.

En ce qui concerne l'alinéa 21.4(4) de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus, elle devrait à mon avis être ramaniée. Je vais vous en donner lecture si vous le permettez:

Si elle convaincue à l'issue de l'audition et de l'examen prévus au présent article que le détenu commettra vraisemblablement avant l'expiration légale de sa peine une infraction causant la mort ou un tort considérable, la Commission peut par ordonnance:

a) soit interdire que le détenu soit mis en liberté avant l'expiration légale de la peine qu'il purge au moment de l'ordonnance;

b) soit imposer au détenu sous réserve du paragraphe (6) comme une des conditions de sa mise en liberté surveillée de demeurer dans un établissement résidentiel communautaire.

Si elle n'a pas cette conviction la Commission doit par ordonnance, déclarer si au moment où le cas lui a été renvoyé le détenu purgeait une peine d'emprisonnement qui comprenait une peine imposée à la suite d'une mise en accusation pour une infraction prévue à l'annexe et si selon elle l'infraction a causé la mort ou un tort considérable.

Si l'on se base sur ce libellé, dès lors que la Commission a été saisie d'un dossier, elle doit tout d'abord décider si le détenu remplit le critère C. Ce n'est que si la Commission décide que le détenu ne répond pas au critère C qu'elle décidera si oui ou non il répond aux critères A et B. Donc, selon le libellé actuel de cet alinéa, un détenu qui ne répond pas au critère B peut faire l'objet d'une ordonnance de détention ou être libéré sous condition de résidence si, selon la Commission, il répond au critère C.



## [Text]

In my opinion, this is quite unacceptable and fundamentally unjust. The way subsection 21.1(4) is worded there is no opportunity for an inmate to challenge whether or not he or she meets criterion A or B.

I think that opportunity should be there and the legislation should be redrafted so that the board has to consider whether or not the inmate does in fact meet criteria A and B before going on to determine whether or not he or she meets criterion C, save and except if one retains the power for the commissioner to refer cases that do not meet criteria A and B. Clearly it would not be appropriate for those cases.

I recommend that this subsection be redrafted so that in cases of service referrals or referrals by the commissioner not based on the fact that the inmate does not meet criteria A and B, the board first has to decide whether the inmate meets criteria A and B. I submit the same standards should be used by the board in making that decision as is used in making the decision on whether or not the inmate meets criterion C. I support the submission of the Canadian Bar Association and the Criminal Lawyers Association that the standards should be "more probable than not" rather than "satisfy". In my opinion, this would provide an objective standard and therefore would be more appropriate.

In the detention legislation there is no requirement that an inmate referred for detention be examined by a psychologist, psychiatrist, or other professional mental health worker within six months prior to the hearing. I recommend that the legislation be amended to require that an inmate referred for detention be examined by two qualified mental health workers within six months of the hearing. I also recommend that one of these examiners be a person chosen by the inmate or his or her counsel and paid for by Correctional Services where the inmate wishes to choose his or her own examiner. I also recommend that there be a requirement in the legislation that the inmate be examined by two qualified mental health workers, one chosen by the inmate, if he or she desires to choose one, prior to each annual review.

• 1005

As it is now, the detention legislation has no requirement that an inmate who is ordered detained receive any treatment or programming to reduce risk and afford the public long-term protection. I recommend that when an inmate is ordered detained, the legislation be amended to require that within eight weeks of the detention order having been made, the inmate be assessed by a qualified mental health worker. Part of this assessment should contain recommendations for treatment and/or programming to reduce the risk. I also recommend that the legislation be amended to provide that within two weeks of the assessment's completion, the inmate's treatment or programming begin. Without a requirement to provide a detained inmate with appropriate treatment and/or programming, there is no meaning to annual reviews and, more importantly, there is no long-term protection to the public and a reduction of risk.

The inmate is unlikely to improve, if you like, by a continued incarceration alone—without any treatment or programming, not alone by himself or herself. At present, in my experience, the situation is such that when an inmate is

## [Translation]

Ceci est à mon avis tout à fait injuste. Selon le libellé actuel de l'alinéa 21.1(4), le détenu ne peut pas contester la décision relative aux critères A et B.

La loi devrait donc être modifiée pour obliger la Commission à décider si un détenu répond ou non aux critères A et B avant de décider s'il répond au critère C sauf si le pouvoir du commissaire de renvoyer les cas qui ne répondent pas aux critères A et B est maintenu.

Cet alinéa devrait donc être remanié de façon à ce que la Commission soit tenue de décider si les détenus répondent aux critères A et B chaque fois qu'un renvoi aura été décidé sans qu'il en ait été tenu compte. Les normes devraient être les mêmes que celles qui résident à la question de savoir si un détenu répond ou non au critère C. J'appuie la proposition faite par l'Association du barreau canadien ainsi que par l'Association des avocats criminalistes en la matière de façon à ce que l'on dispose d'une norme objective.

La législation sur la détention ne stipule pas que les détenus faisant l'objet d'une ordonnance de détention doivent subir un examen psychologique, psychiatrique ou autre au cours des six mois précédant l'audience. La loi devrait donc être modifiée et stipuler que les détenus renvoyés pour détention soient examinés par deux spécialistes de la santé mentale dans les six mois qui précèdent l'audience. Un des deux examinateurs devrait être une personne choisie par le détenu lui-même ou par son conseiller juridique et payé par le Service correctionnel. De plus la loi devrait prévoir que les détenus soient examinés par deux spécialistes de la santé mentale avant chaque révision annuelle, un de ces spécialistes étant choisi par le détenu s'il le souhaite.

Dans sa forme actuelle, la loi n'impose pas l'obligation de soumettre les détenus à un traitement avant la détention afin de réduire les risques de récidive et protéger le public. Dans les huit semaines qui suivent l'ordonnance de détention, les détenus devraient être examinés par un spécialiste de la santé mentale qui devrait recommander un traitement ou une formation pour réduire les risques. La loi doit en outre prévoir que, deux semaines après cet examen, le traitement doit commencer. Faute d'examen et de traitement, les révisions annuelles sont vides de sens et ne servent donc nullement à la protection du public.

Sans traitement ou formation, il y a très peu de chance que les détenus changent. Actuellement après une ordonnance de détention, les détenus ne sont pas transférés à des prisons de moindre sécurité et on ne leur accorde guère



*[Texte]*

ordered detained, he or she is not transferred to lower security and is not granted escorted temporary absences. I recommend that the detention legislation include provisions that allow the Correctional Service of Canada to transfer an inmate who has been ordered detained to a lower-security institution where the Correctional Service of Canada thinks it appropriate to do so. I recommend that provisions be added that allow the warden of the institution in which the detained inmate is incarcerated to grant the inmate escorted temporary absences where the warden thinks it appropriate to do so.

Allowing the Correctional Service of Canada to transfer detained inmates would allow them to place inmates in institutions where there might be a suitable treatment program, if one could be found, or allow for the gradual de-institutionalization of an inmate by gradually reducing his or her security level. In addition, allowing for escorted temporary absences would allow an inmate to obtain treatment on the street if it was not available in the institution. It would allow for a gradual reintroduction of the inmate into society, and it would allow for de-institutionalization.

Allowing for transfers to lower-security institutions and escorted temporary absences might have the following three benefits. First, the detention reviews might not result in 84% of the original orders being confirmed because there might be a changed inmate before the board. Second, if the inmate remains in custody until his warrant expiry date, he or she could be slowly reintroduced to the community, which might reduce the risk of reoffending and might afford greater protection to the public. Third, the opportunity to obtain a transfer or escorted temporary absences would hold out hope to the inmate, and this could provide incentive to him or her to participate in treatment or programming if it were available.

With respect to the annual reviews, section 21.5 of the Parole Act requires annual reviews of cases only where detention orders were made. I recommend that the legislation be amended to require annual reviews of cases where residency orders were made, as well as cases where detention orders were made.

My last remarks deal with what is commonly referred to as one-shot or one-chance mandatory. I recommend that one-shot mandatory be eliminated, even if the detention legislation is retained. In my opinion, no purpose is served by releasing an offender on one-shot mandatory. I do not think it acts as a deterrent to reoffending or as a deterrent to breaching conditions. In my opinion, the consequences of revocation in one-shot mandatory cases can be grossly disproportionate to the violations. When Mr. Gibson appeared before this committee, he told you that of 122 people released at warrant expiry date or on one-shot mandatory, 35 were readmitted. Of those, the percentage breakdown was 10% readmitted for new convictions, 19% readmitted for breaches of conditions.

*[Traduction]*

de sorties surveillées. La Loi sur les détentions devrait contenir des dispositions permettant au Service correctionnel du Canada de transférer un détenu faisant l'objet d'une ordonnance de détention à une prison de moindre sécurité lorsque c'est justifié. On devrait également ajouter des dispositions permettant au directeur de prison d'accorder aux détenus des sorties surveillées quand cela se justifie.

La possibilité de transférer les détenus permettrait de les transférer dans des institutions où ils pourraient suivre des traitements appropriés et permettrait leur désinstitutionnalisation graduelle en réduisant le niveau de sécurité. De plus, les sorties surveillées pourraient permettre aux détenus de suivre des traitements à l'extérieur lorsqu'il n'y a pas moyen d'en obtenir en prison même. Ainsi, la réinsertion sociale des détenus serait assurée petit à petit.

Le transfert des prisons de moindre sécurité ainsi que les sorties surveillées présente trois avantages. Premièrement, les ordres de détention initiaux ne seraient peut-être plus confirmés à 84 p. 100. Deuxièmement, cela assurerait la réinsertion sociale graduelle des détenus faisant l'objet d'une ordonnance de détention jusqu'à l'expiration de leur mandat ce qui réduirait les risques de récidive et assurerait donc la protection du public. Troisièmement, la possibilité d'obtenir un transfert et une sortie surveillée encourageraient les détenus à subir un traitement ou à suivre des cours de formation.

L'article 21.5 de la loi prévoit des réexamens annuels uniquement pour les cas faisant l'objet d'ordonnance de détention. La loi devrait être modifiée pour prévoir des réexamens annuels et également pour les cas faisant l'objet de condition de résidence.

Enfin, je recommande l'élimination de la libération sous surveillance obligatoire à octroi unique même si la législation sur la détention est maintenue car à mon avis cela ne sert à rien. Cela ne supprime pas les risques de récidive et n'empêche pas les détenus d'enfreindre les conditions qui leur sont imposées. Les conséquences de la révocation de leur permis en cas de violation sont tout à fait hors de proportion avec la gravité des faits à mon avis. Ainsi, M. Gibson vous a expliqué lors de sa comparution que sur 122 détenus libérés dans ces conditions à la date d'expiration de leur mandat, 35 ont été réadmis. Parmi ceux-ci, 10 p. 100 étaient réincarcérés pour de nouvelles condamnations, et 19 p. 100 pour inobservation des conditions prescrites.



[Text]

[Translation]

• 1010

Also, Mr. Gibson told this committee that of those released on one-shot mandatory with residency orders, 55% of those who are readmitted are readmitted for breaches of conditions not for new convictions. If these offenders have their mandatory supervision revoked, then they must serve the rest of their sentences until their warrant expiry dates without having a chance of being released again.

This is harsh and excessive and counter-productive, especially in cases where the revocation is due to a breach of condition. It certainly takes away any incentive the offender might have to obtain treatment if treatment is available, or participate in programming if available. In fact these offenders, ones who were not ordered detained in the first place, are now worse off than offenders ordered detained. Offenders ordered detained have annual reviews of their cases.

For these reasons, I recommend that one-shot mandatory be eliminated. Alternatively, if one-shot mandatory is retained, then I recommend that the legislation be amended to include provisions for annual reviews of cases of offenders who are released on one-shot mandatory or one-shot mandatory with a residency order who had their mandatory supervision releases revoked.

The provision of annual reviews for these offenders has the following advantages:

(1) It preserves or offers an incentive to the offender to participate in any treatment or programming that might be available.

(2) In appropriate cases offenders can be released with supervision, and this affords greater protection to the public and a reduction of risk.

(3) Costs can be decreased because in appropriate cases offenders could be released, whereas under the present legislation inmates released on one-shot mandatory whose mandatory releases are revoked must serve until their warrant expiry dates. In some cases, this is a long time at great expense. This may not always be necessary, but at present the legislation provides no mechanism to review these cases and to release offenders when it would be appropriate to do so.

(4) The provision of reviews seems more just and fair, especially given the high percentage of offenders returned for breaches of conditions rather than new convictions.

These are my submissions, and I thank the committee for listening.

**The Chairman:** Thank you very much, Ms Mandell. It is a very interesting presentation.

De plus, M. Gibson a dit au comité que parmi ceux qui ont obtenu une libération sous surveillance obligatoire à octroi unique, avec imposition d'une condition de résidence, 55 p. 100 de ceux qui sont réincarcérés le sont non pas pour de nouvelles condamnations, mais en raison de leur inobservation des conditions prescrites. S'il y a révocation de la libération sous surveillance obligatoire de ces détenus, ils doivent purger le reste de leur peine jusqu'à la date d'expiration du mandat, sans avoir la possibilité d'être libérés à nouveau.

Ce régime est beaucoup trop sévère et produit l'effet inverse, surtout lorsque la révocation est due à l'inobservation des conditions prescrites. Il n'incite pas du tout le détenu à obtenir un traitement ou à suivre un cours de formation lorsqu'il existe. En fait, les délinquants à qui on n'a pas imposé de détention se trouvent maintenant en plus mauvaise posture que ceux qui sont détenus, dont on revoit annuellement le cas.

Pour ces raisons, je recommande la suppression de la liberté sous surveillance obligatoire à octroi unique, ou si celle-ci est maintenue, je recommande une modification de la loi afin de prévoir l'examen annuel des cas de délinquants mis en liberté sous surveillance obligatoire à octroi unique, ou sous surveillance obligatoire à octroi unique avec imposition d'une condition de résidence, dont la libération sous surveillance obligatoire a été révoquée.

L'examen annuel de la situation de ces délinquants présente les avantages suivants:

(1) Premièrement, le délinquant peut ainsi participer aux traitements ou programmes de formation disponibles.

(2) Deuxièmement, dans les cas appropriés, les délinquants peuvent être mis en liberté sous surveillance, ce qui protège davantage le public tout en réduisant les risques.

(3) Troisièmement, cela peut entraîner une diminution des coûts puisque les délinquants pourraient être mis en liberté dans les cas appropriés, alors qu'en vertu de la législation actuelle, les détenus libérés sous surveillance obligatoire à octroi unique dont la mise en libération est révoquée doivent purger leur peine jusqu'à la date d'expiration de leur mandat. Dans certains cas, cela représente beaucoup de temps qui coûte très cher. Il n'est peut-être pas toujours nécessaire de procéder de cette façon, mais la législation actuelle ne prévoit aucun mécanisme pour revoir ces cas et pour libérer les délinquants lorsqu'il convient de le faire.

(4) Quatrièmement, effectuer un tel examen semble plus juste et plus équitable, surtout compte tenu du très grand nombre de délinquants qui sont réincarcérés pour inobservation des conditions prescrites plutôt que pour de nouvelles condamnations.

Voilà qui termine mon mémoire, et je remercie les membres du comité de leur attention.

**Le président:** Je vous remercie beaucoup, madame Mandell. Votre exposé est extrêmement intéressant.



[Texte]

**Mr. Nunziata (York South—Weston):** I would like to thank Professor Mandell for the thoroughness of her submissions. She has meticulously reviewed the legislation and has made some recommendations. I probably can safely say at this point that your first wish that the detention provisions be rescinded is extremely unlikely, that the provisions are there and in my opinion they will stay.

You indicated that Bill C-67 merely postpones the inevitable—i.e., the release of inmates—and you ask the rhetorical question, what good is it in the long run?

What good is sentencing in the long run? Can I put that question to you? Why incarcerate people? You are asking what good it is in the long run to force an inmate to serve out his or her term. Using that same logic, why bother handing down a sentence in the first place?

**Prof. Mandell:** If I can go back, first of all not all sentencing necessarily needs to involve incarceration, and there is quite a lot being looked at in the directions for reform paper, the green paper by the government, in reducing the use of incarceration as a sentencing tool. Furthermore, if one has to incarcerate people, as it would appear at present in some cases we have to do, then sentencing in my opinion would serve useful purposes if adequate resources were placed into treatment and programming of the offender. As I said, I think that early in their sentences offenders should be identified as to their treatment or programming needs and the money should be there to put into this.

• 1015

With regard to the example I used, of the inmate I represent who has been detained and whose warrant expiry date is in the year 2000, I read the comments of the board that say this inmate will be “warehoused” and, unless something is done, “warehoused” until the year of 2000, which will cost, at a conservative estimate, \$50,000 a year, amounting to a cost of \$500,000 to “warehouse” this inmate until his warrant expiry date. That money could be better used to provide this inmate with some treatment and hopefully have him released under some sort of supervision.

I would submit to you, Mr. Nunziata, that this approach would provide the public with more protection, which I assume is the purpose behind incarceration.

**Mr. Nunziata:** With respect, Professor Mandell, the person was sentenced and his sentence expires in the year 2000, not because some judge happened to pull that particular date from a hat or because this particular inmate happened to be a nice person, but because this inmate committed an rather hideous and brutal crime, it would seem to me, for him to receive such a long period of incarceration.

So I ask you to look at the situation from the other perspective. When the person was convicted, he or she was given a sentence by a court of law for whatever reason, whether for general deterrence or whatever, and the court took all the factors involved in that particular crime into consideration and then handed down a sentence.

[Traduction]

**M. Nunziata (York-Sud—Weston):** Je voudrais remercier le professeur Mandell pour son excellent mémoire. Elle a examiné la loi de façon méticuleuse, et elle a présenté quelques recommandations. Je peux vous dire sans risque de me tromper qu'il y a fort peu de chances que l'on abroge les dispositions sur l'incarcération. C'est ce que vous souhaitez, mais ces dispositions existent, et je pense qu'elles seront maintenues.

Vous avez dit que le projet de loi C-67 ne fait que reculer l'inévitable, c'est-à-dire la mise en liberté des détenus et, d'un point de vue théorique, vous demandez en quoi c'est une bonne chose, finalement.

Au bout du compte, à quoi servent les sentences? Puis-je vous poser cette question? Pourquoi mettons-nous des gens en prison? Vous demandez à quoi ça sert finalement de forcer un détenu de purger sa sentence. Si l'on applique la même logique, on peut se demander pourquoi on se donne la peine de lui imposer une sentence.

**Mme Mandell:** Si je peux revenir en arrière, tout d'abord, toutes les sentences n'exigent pas nécessairement une incarcération, et le Livre vert du gouvernement se penche sur toutes sortes de possibilités de réforme afin de réduire le recours à l'incarcération comme outil correctionnel. En outre, si l'incarcération s'impose, comme c'est le cas parfois, elle est utile si l'on affecte suffisamment de ressources à des programmes de traitement du délinquant. Comme je l'ai déjà dit, il faudrait déterminer au début de leur incarcération les traitements ou les programmes dont les détenus ont besoin, et y consacrer l'argent nécessaire.

Quant à l'exemple que j'ai utilisé, celui du détenu que je représente, qui a été incarcéré et dont la date d'expiration du mandat se situe en l'an 2000, la Commission indique qu'il sera «mis au rancart» jusqu'à cette date, à moins que quelque chose n'intervienne, ce qui coûtera au moins 50.000\$ par an, soit 500.000\$ jusqu'à la date d'expiration du mandat. On pourrait mieux utiliser cet argent pour traiter ce détenu, en espérant le mettre en liberté avec une certaine surveillance.

Je me permets de vous dire, monsieur Nunziata, que cette méthode permettrait de mieux protéger le public, et c'est justement la raison d'être de l'incarcération.

**M. Nunziata:** Permettez-moi de vous dire respectueusement, madame Mandell, que la personne a été condamnée à la prison jusqu'à l'an 2000 non pas parce qu'un juge a tiré cette date d'un chapeau ou parce que le détenu est quelqu'un de charmant, mais plutôt parce qu'il a commis un crime horrible et brutal qui justifie, selon moi, une incarcération aussi longue.

Je vous demanderais d'examiner la situation selon l'autre perspective. Lorsque le délinquant a été condamné, un tribunal lui a imposé une sentence pour certaines raisons, de dissuasion, par exemple, et avant de le condamner, elle a examiné tous les aspects de son crime.



[Text]

You use the term “liberty”, and I have difficulties with the notion of liberty when you are dealing with someone whose liberty was taken away because of the commission of a particular crime. I do not see the concept in terms of an inmate’s “liberty”. If anything, it is a privilege to be released earlier than the inmate’s warrant indicates. Would you not agree?

**Prof. Mandell:** I think the system that was set in place under which inmates were released after earning remission so that they could be released after serving approximately two-thirds of their sentence is distinguishable from being granted early release on day parole, full parole, or unescorted temporary absences.

In the latter case I would agree with you that early release is a privilege. In the case where a system is in place in which the inmate earns remission at the rate of 15 days a month so that he or she can earn enough credits to be released after approximately two-thirds of their sentence, I do not think early release is a privilege.

**Mr. Nunziata:** Do they really earn remission, though? Let us be frank. What do they do to earn remission? Given your experience, tell me how many people do not earn early release.

We are not dealing with people who have been able to persuade the National Parole Board that they are good risks, or with people who have committed minor crimes. We are dealing with people who have committed serious crimes. When you talk about this notion of earned remission, it is a farce. They do not earn early release; it is achieved by operation of law.

**Prof. Mandell:** First of all, it is true that the people who are referred for detention and are ultimately detained are not people who are incarcerated because they have been exemplary citizens. I agree with you. But it seems to me that the underlying philosophy, if you like, of the whole objective of incarceration—and the Correctional Service’s mission statement seems to indicate this—is to protect the public by incarcerating the offenders, but not simply incarcerating them but protecting the public further by providing the offenders with the necessary treatment and/or programming so they will be less likely to recommit these offences when released.

Also part of this philosophy is the notion or concept of release at two-thirds of the sentence under mandatory supervision so that these inmates can be supervised. The idea behind that approach when it was introduced was to replace the regime under which the inmate simply received statutory remission of one-quarter off the top of his sentence, no matter what length of sentence the offender went in with. My math is not good, so we will use eight years because it is a simple number. One-quarter of eight equals two years off the top of a sentence. Offenders used to earn three days a month, which was an entitlement or credit that could not be taken away from them. They were released free and clear after two-thirds of the sentence, with no supervision whatsoever. This was replaced with the system of mandatory supervision whereby you served that one-third on the street, much like with full parole, and conditions could be attached

[Translation]

Vous utilisez le terme de «liberté», et j’ai du mal à vous suivre lorsque vous dites que quelqu’un n’est plus libre après avoir commis tel ou tel crime. J’ai du mal à comprendre que l’on parle de «liberté» à propos d’un détenu. Après tout, c’est bien un privilège que d’être libéré avant la date qu’indique le mandat du détenu, n’est-ce pas?

**Mme Mandell:** Je pense qu’il faut établir une distinction entre, d’une part, le système en vertu duquel les détenus étaient libérés après avoir purgé les deux tiers de leur sentence et obtenu une réduction de leur peine, et de l’autre, les libérations anticipées de jour, les libérations conditionnelles totales ou les sorties surveillées.

Dans ce dernier cas, je conviens comme vous que la mise en liberté anticipée constitue un privilège, mais il en est autrement lorsque le détenu gagne une réduction de sa peine, au rythme de 15 jours par mois afin d’accumuler suffisamment de crédits pour être mis en liberté après avoir purgé environ les deux tiers de sa peine.

**M. Nunziata:** Ces détenus gagnent-ils vraiment une réduction de leur peine? Soyons francs. Que font-ils pour la gagner? D’après votre expérience, dites-moi combien de gens ne gagnent pas cette mise en liberté anticipée.

Nous ne parlons pas de détenus qui ont pu persuader la Commission nationale des libérations conditionnelles qu’ils ne présentent pas de risques, ni de personnes qui ont commis des délits mineurs. Nous parlons de délinquants qui ont commis des crimes graves. Ce n’est pas sérieux de parler comme vous le faites de gagner une réduction de peine. Ces gens ne gagnent pas une libération anticipée, et celle-ci découle de l’application de la loi.

**Mme Mandell:** Tout d’abord, il est vrai que les personnes qui sont condamnées à la peine de prison, et qui sont finalement incarcérées, ne sont pas des gens que l’on met derrière des verrous parce qu’ils ont été des citoyens exemplaires. Je suis d’accord avec vous. Mais il me semble que la raison d’être de l’incarcération, comme semble le indiquer le mandat du Service correctionnel, et de protéger le public, non seulement au moyen de la détention des délinquants, mais aussi en leur donnant les traitements ou les programmes nécessaires, afin qu’ils risquent moins de récidiver lorsqu’ils seront mis en liberté.

Dans ce même ordre d’idées, on prévoit aussi la liberté surveillée après que les deux tiers de la peine ont été purgés, pour que les détenus puissent être suivis. Lorsque ce système a été mis en place, il s’agissait de remplacer l’ancien régime en vertu duquel le détenu recevait obligatoirement une réduction du dernier quart de sa peine, quelle que soit la durée de l’incarcération qui lui avait été imposée. N’étant pas bonne en calcul, je prendrai l’exemple d’une condamnation à huit ans de prison, parce que c’est un chiffre plus simple. Un quart de huit nous donne les deux dernières années de la peine. Autrefois, les détenus gagnaient trois jours par mois, ce qui leur donnait un crédit que l’on ne pouvait pas leur enlever. Ils étaient mis en liberté après avoir purgé les deux tiers de leur peine, sans qu’aucune surveillance ne leur soit imposée. Ce système a été remplacé par celui de la liberté surveillée où le détenu purge un tiers de sa peine hors de la



## [Texte]

that the Parole Board deemed reasonable, presumably to afford greater protection to the public.

• 1020

So whether or not you wish to view earned remission as a farce, as something inmates do not really earn, I can certainly tell you that they do fail to earn it. If they commit disciplinary offences, breach institutional rules or have poor performance notices from work, the earned remission board does deduct remission—

**Mr. Nunziata:** But we know that the vast majority of inmates “earn” remission. If I had a choice I would do away with mandatory supervision and I am sure that if you asked the majority of inmates in the institutions you serve they would like to see it abolished as well. The chairman and I were part of a committee that toured prisons, and that is the message we were getting from inmates right across the country. They think mandatory supervision is a joke, they do not support it for the most part, and they would like to see it eliminated.

If I appear unsympathetic, perhaps it is because I have been reviewing a case for the last couple of days. It is the Murray Garton case in Kitchener–Waterloo. Are you familiar with this case?

**Prof. Mandell:** No, I am not.

**Mr. Nunziata:** This particular individual committed a horrendous crime in 1978. He was convicted of attempted murder. He raped a woman and left her naked in a field in the middle of a Manitoba winter. He was sentenced to 15 years in prison and was released in 1987 on mandatory supervision. A few months later he raped and murdered a 15-year-old woman and then set her body on fire. Just a few days ago he pleaded guilty to that crime.

The detention provisions obviously did not work in this case because he was not detained. If you had your way, people like Murray Garton and others would be out in the streets. Is it too much to ask that a person like Murray Garton at least be kept incarcerated for the duration of his sentence?

It is fine from your academic perspective of representing inmates in the Kingston area. It is fine to come before this committee to tell us to abolish Bill C-67, loosen up the system and start releasing inmates a little quicker, but how do you explain the detention provisions of Bill C-67 to the family of this 15-year-old woman that was murdered?

**Prof. Mandell:** You are right, it is a tragic case, but I do not think I come here with—as you call it—an academic perspective. I have a lot of experience practising in this area of law. It is a clinical course and we practise. I am not familiar with the case, but from the facts you have given me, if this person had been detained or had been made to serve his 15 years, he still would have been released after serving 15 years.

## [Traduction]

prison; c'est pratiquement semblable à la libération conditionnelle totale, et la Commission des libérations conditionnelles pouvait imposer certaines conditions estimées raisonnables, présument pour protéger davantage le public.

Il se peut que vous ne preniez pas au sérieux cette possibilité de gagner une réduction de la peine, mais je peux vous dire que certains détenus ne réussissent pas à la gagner. S'ils ont commis des infractions à la discipline, violé les règles de l'institution ou obtenu un mauvais rendement à leur travail, la commission des réductions de peines méritées soustrait. . .

**M. Nunziata:** Mais nous savons que la grande majorité des détenus «gagnent» la réduction de leur peine. Si je pouvais le faire, je supprimerais la liberté surveillée, et je suis sûr que c'est ce que voudraient aussi la majorité des détenus des institutions que vous desservez. Le président du comité et moi-même faisons partie d'un comité qui s'est rendu dans plusieurs prisons, et c'est ce que nous disaient les détenus partout dans le pays. Ils pensent que la liberté surveillée est une blague, la plupart n'y souscrivent pas et voudraient qu'elle soit supprimée.

Si j'ai l'air si peu compréhensif, c'est peut-être parce que ces derniers jours, je me suis penché sur une affaire, celle de Murray Garton, qui s'est passée à Kitchener–Waterloo. Connaissez-vous cette affaire?

**Mme Mandell:** Non.

**M. Nunziata:** Cet individu avait commis un crime effroyable en 1978. Il fut condamné pour tentative de meurtre. Il a violé une femme qu'il a laissée nue dans un champ au milieu de l'hiver, au Manitoba. Il a été condamné à 15 ans d'emprisonnement, et en 1987 il a été mis en liberté surveillée. Quelques mois plus tard, il a violé et tué une jeune fille de 15 ans, puis il a brûlé son corps. Il y a quelques jours, il s'est reconnu coupable de ce crime.

De toute évidence, les dispositions sur l'incarcération ne se sont pas appliquées dans ce cas, puisqu'il n'était pas détenu. Si les choses se passaient comme vous le voulez, des gens comme Murray Garton et d'autres encore seraient en liberté. Est-ce trop que de demander que des gens comme Murray Garton soient au moins incarcérés pendant la durée de leur peine?

Je comprends que dans votre travail vous vouliez représenter les détenus de la région de Kingston. Il est bien que vous veniez devant le comité pour nous dire d'abolir le projet de loi C-67, d'assouplir le système et de commencer à libérer un peu plus rapidement les détenus; mais comment pouvez-vous expliquer les dispositions du projet de loi C-67 sur l'incarcération à la famille de cette jeune fille de 15 ans qui a été assassinée?

**Mme Mandell:** Vous avez raison, c'est une affaire tragique, et je ne pense pas venir ici, comme vous le dites, pour défendre ma profession. J'ai beaucoup d'expérience dans ce domaine du droit. Nous donnons un cours clinique. Je ne connais pas cette affaire, mais d'après ce que vous m'avez dit, si cette personne avait été détenue, ou qu'on lui avait fait purger ses 15 années, elle aurait pu être libérée après toutes ces années.



[Text]

If he does not receive some form of treatment—I think I address this in the second section of my comments—and if we are going to retain the detention legislation, there should be some changes to it to ensure that he receive treatment and programming, whatever is necessary to reduce the risk of his reoffending, thereby offering additional protection to the public.

If you are going to retain the detention provisions, what I am saying is that by themselves they are not sufficient. There needs to be treatment so we are not simply delaying the release of an inmate who will commit another heinous offence. Whether or not the person commits it after serving 10 years or 15 years, neither is desirable, and it is not more desirable to delay it for another 5 years.

• 1025

**Mr. Nunziata:** With the greatest of respect, though, I agree wholeheartedly that we should have mandatory treatment and that should be in the legislation, but in this particular case the court, and presumably a jury, convicted this person and said this person was to serve 15 years. Using your logic, if you take all the inmates that are released and all the inmates that reoffend, you could use the argument that at some point in time they are going to be released and they are going to commit crimes, so why bother sending them to prison in the first place? Let us just send them to a hospital for a year or two and then release them out into society. I have difficulties with that.

If you are arguing for mandatory treatment, then I am all in favour of that. If we are going to keep them incarcerated, let us make sure the treatment is there and let us try to reduce the risk as much as possible. By releasing them later rather than earlier, you may not be reducing the risk but this 15-year-old woman would still be alive; Celia Ruygrok might still be alive today; Tema Contor might still be alive today; the victims of Daniel Gingras might still be alive today.

The problem is that the public is losing respect for the criminal justice system because we have cases like the cases I have cited, and I can go on and on—the Foster case in British Columbia—where officials within the Correctional Service of Canada, at the National Parole Board, some with the help of organizations such as yours, release people when they ought not to be releasing people.

For your organization to come before this committee and want us to go in the opposite direction, to loosen up the system, rubs me the wrong way, especially when these cases keep happening time and time again. That is just not acceptable as far as the public is concerned. We cannot err on the side of “liberty of inmates”. We have to err on the side of public safety, even if it means the person is kept incarcerated for an additional five years and the person reoffends after five years. If that happens, then we ought to look to the whole system of sentencing and say: well, in a case like this the judge might have been at fault, the sentence might not have been long enough.

[Translation]

En l'absence d'un traitement—et je parle de cette question dans la deuxième partie de mes observations—et si nous allons maintenir la législation sur l'incarcération, il faudra apporter certains changements pour faire en sorte que ce genre de détenu obtienne traitements et programme de formation, soit tout ce qui est nécessaire pour réduire les risques de récidive, afin de mieux protéger le public.

Si vous voulez maintenir les dispositions sur l'incarcération, je vous dis qu'en soi, elles ne sont pas suffisantes. Il faut qu'il y ait des traitements afin de ne pas retarder tout simplement la libération d'un détenu qui commettra un autre crime abominable. Nous ne voulons pas de crime, qu'il soit commis après que le détenu ait purgé 10 ans ou 15 ans, et dans ces conditions, lui faire purger encore cinq ans ne rendra pas son crime plus acceptable.

**M. Nunziata:** Permettez-moi de vous dire très respectueusement que je suis tout à fait d'accord qu'il faudrait un traitement obligatoire, prévu dans la loi, mais dans le cas dont je vous ai parlé, le tribunal, et présumément un jury, ont condamné cette personne à une peine d'emprisonnement de 15 ans. En appliquant votre logique, à propos de tous les détenus qui sont mis en liberté et de tous ceux qui récidivent, on pourrait dire que puisqu'ils vont être libérés et qu'ils vont commettre des crimes, à quoi bon les incarcérer? Autant les envoyer à un hôpital pendant un an ou deux pour les libérer ensuite. Mais j'ai du mal à accepter cela.

Si vous demandez qu'il y ait traitement obligatoire, je vous appuie pleinement. Si nous allons les laisser en prison, faisons en sorte qu'ils y soient traités afin d'essayer de réduire les risques dans la mesure du possible. On les libérera plus tard que plus tôt, on ne réduirait peut-être pas les risques, mais cette jeune fille de 15 ans serait encore en vie. Celia Ruygrok pourrait être encore en vie aujourd'hui, tout comme Tema Contor; les victimes de Daniel Gingras pourraient être encore en vie aujourd'hui.

La difficulté c'est que le public n'a plus de respect pour le système de justice pénale, parce qu'il y a toutes sortes de cas comme ceux que j'ai cités, et je pourrais vous en citer d'autres, le cas Foster, en Colombie-Britannique où, à la Commission des libérations conditionnelles, des fonctionnaires du Service correctionnel du Canada, dans certains cas avec l'appui d'organismes comme le vôtre, libèrent des gens qu'il ne faudrait pas mettre en liberté.

Cela me choque qu'un organisme comme le vôtre compare devant le comité pour nous demander d'assouplir le système, alors que les cas dont j'ai parlé sont très loin d'être isolés. Et le public ne peut tout simplement pas les accepter. Nous ne pouvons pas nous tromper en faveur de la «liberté des détenus». Nous devons nous tromper en faveur de la sécurité du public, même si cela signifie que le détenu est incarcéré pendant encore cinq années et qu'il récidive après cela. Si la chose se produit, il faudrait examiner tout le système des sentences et se dire que dans certains cas c'est peut-être le juge qui n'a pas donné une sentence suffisamment longue.



[Texte]

If a person is that dangerous, seeing that the person committed a crime at one point in time, are we saying there is nothing we can do and that we just have to roll the dice and play the odds that so many innocent people are going to be murdered by people who have committed murders, or rapes, or other forms of serious crimes in the first place?

My views have changed over the last number of years because of cases like this. I think the time has come when we have to make sure the government reads the riot act to officials in the Correctional Service of Canada, the National Parole Board and everyone involved, to let them know that we cannot carry on with cases like the Murray Garton case and the Gingras case and all the other cases. It is simply not acceptable any more, because people are dying as a result of this gross negligence.

Mr. Chairman, those are my questions and my submissions.

**Mr. Domm (Peterborough):** Mr. Chairman, I thank our witness today for coming before us and explaining her views. I wish I had made my remarks before my colleague opposite, because I am probably going to sound a little repetitive of the statements he has made since I tend to lean in support of his concern.

I want to ask you a couple of direct questions and then we can review some of the current statistics. The first question I would like to ask you is: should the detention provisions of the Parole Act be retained?

**Prof. Mandell:** As I said, as they presently are, no. Without treatment and adequate programming for individuals, I do not think that in the long run they offer. . . They offer a false sense of security to the public rather than a true sense of security. I think that if you were going to retain such legislation there needs to be treatment and programming to provide for reduction of risk.

At present, it would appear from my experience that inmates who are detained are simply warehoused, not treated, and that seems to me to be a fundamental flaw. There is a lot of talk about treatment, but for the most part, it is not there.

• 1030

**Mr. Domm:** Then if we did retain the provisions as we have them now, if we went back to nothing, just the way we did it in the past, would you be happier?

**Prof. Mandell:** I think the situation is—

**Mr. Domm:** You already answered that; you do not want them the way they are now. If we eliminate it and went back to sentence for crime committed, period—

**Prof. Mandell:** And released on mandatory supervision?

**Mr. Domm:** Would you sooner have that?

**Prof. Mandell:** With supervision at their mandatory supervision release dates?

**Mr. Domm:** Yes, the way it was before.

[Traduction]

Si quelqu'un est extrêmement dangereux, et qu'il a commis un crime à un moment donné, allons-nous rester sans rien faire et laisser le hasard décider de la suite des événements, alors que tant d'innocents vont se faire assassiner par des gens qui ont commis des meurtres, des viols ou d'autres crimes graves?

Mon point de vue a évolué depuis ces dernières années en raison d'affaires comme celle-ci. Il est temps de faire en sorte que le gouvernement lise la Loi sur les émeutes aux fonctionnaires du Service correctionnel du Canada, de la Commission des libérations conditionnelles, et à tous les intéressés, afin qu'ils sachent que nous ne pouvons plus tolérer des crimes comme ceux de Murray Garton, Gingras et de beaucoup d'autres encore. Ce n'est plus du tout acceptable, car des gens meurent à la suite de négligences aussi graves.

Monsieur le président, c'étaient mes questions et mes observations.

**M. Domm (Peterborough):** Monsieur le président, je remercie notre témoin d'être venue aujourd'hui nous expliquer son point de vue. J'aurais voulu faire mes remarques avant mon collègue de l'autre côté de la table, parce que je vais probablement donner l'impression de répéter ce qu'il a dit, car j'ai tendance à partager ses préoccupations.

Je voudrais vous poser quelques questions directes, puis nous pourrions examiner certaines des statistiques actuelles. Ma première question est la suivante: Faudrait-il maintenir les dispositions de la Loi sur les libérations conditionnelles en matière de détention?

**Mme Mandell:** Non, dans leur libellé actuel, comme je l'ai déjà dit. En l'absence des traitements et de programme satisfaisants pour les détenus, je ne pense pas qu'à long terme, elles offrent. . . Je pense qu'elles donnent un faux sentiment de sécurité au public plutôt qu'un sentiment de sécurité véritable. Je pense que pour maintenir cette loi, il faut prévoir des traitements et des programmes afin de réduire les risques.

Actuellement, il semble d'après mon expérience que les détenus sont simplement mis au rancart; on ne les traite pas, et c'est ce qui constitue, selon moi, une lacune considérable. On parle beaucoup de traitement, mais la plupart du temps, il n'y en a pas.

**M. Domm:** Alors, si nous ne modifions pas les dispositions actuelles, si nous revenions au néant passé, en seriez-vous plus heureuse?

**Mme Mandell:** Je crois que. . .

**M. Domm:** Vous avez déjà répondu à cela en disant que vous n'aimez pas la situation actuelle. Si nous faisons un retour en arrière pour que les peines soient liées au crime commis tout simplement. . .

**Mme Mandell:** Et mettre en liberté surveillée?

**M. Domm:** Vous préféreriez cela?

**Mme Mandell:** Avec contrôle aux dates de libération sous surveillance prévue?

**M. Domm:** Oui, exactement comme c'était avant.



[Text]

**Prof. Mandell:** I would prefer that, yes.

**Mr. Domm:** You would prefer them to serve their sentence and not become eligible for half-way houses or anything else until they got to that point.

**Prof. Mandell:** No. I afraid I did not understand your sentence. I think we should retain the escorted/unescorted temporary absences programs, the possibility for day parole, the possibility for full parole, and then released on mandatory supervision, for people who are not released on a gradual release program earlier.

**Mr. Domm:** Now, let us look at it economically for a moment. If the government does not have the money to do the social assistance work with these inmates, in order to better prepare them for release, should we still go ahead and release them? If we cannot afford two psychologists—

**Prof. Mandell:** I am not prepared to buy into that hypothesis, because I think that when you look at the cost of incarcerating an inmate in a federal penitentiary at approximately \$50,000—and that is a low estimate; I am not one on figures and statistics—it seems to me that the money is there; it is just not being used for treatment. If an individual is going to be detained for 10 years until his warrant expiry date from his presumptive release date at the cost of \$500,000, surely that \$500,000 could go a long way towards treating quite a number of individuals, rather than simply detaining one individual for that length of time.

As the Parole Board described in their comments—those were not my comments—this case is one where the inmate will be warehoused, and without any reduction of risk. The Parole Board was concerned about this when they detained this particular individual.

I also have this concern, and this is what I was trying to express to the committee here today when I made my suggestions. If you retain the legislation, there are ways in which the technical aspects might be improved and refined. Put in a provision so that it might have a chance of affording long-term protection, not just short-term protection. Someone may stay in longer—six months or five years or ten years longer—but eventually that individual is going to be released. I would suggest to you that he or she is unlikely to improve simply by sitting in contact with other inmates.

**Mr. Domm:** You did quote from some of the statistics that were presented to our committee by the chairman of the National Parole Board. You chose from one area where you showed that 10% returned to the prisons with new indictable offences. If you analyse all of those who are released, for whatever reason—warrant expiry, one-chance mandatory supervision, or regulatory mandatory supervision—all of those instances create a 10% new indictable offence, in the same report. There is not any improvement between one type of release and another, as to the percentage of new indictable offences. They are all bad. Ten percent is not acceptable, in some of the more violent cases, to the Canadian people.

[Translation]

**Mme Mandell:** Je préférerais effectivement cela.

**M. Domm:** Vous préféreriez qu'ils purgent leur peine et qu'ils ne soient pas admissibles à un séjour dans une maison de transition ni à quoi que ce soit d'autre après cela.

**Mme Mandell:** Non. Je crois ne pas avoir compris le sens de votre question. Nous devrions garder les programmes de sorties surveillées ou sans surveillance, la libération conditionnelle de jour, la libération conditionnelle totale puis la liberté surveillée pour ceux qui ne profitent pas plus tôt d'un programme de mise en liberté graduel.

**M. Domm:** Penchons-nous un moment sur les données économiques. Si le gouvernement n'a pas les moyens de mettre à la disposition des détenus des travailleurs sociaux qui pourraient les préparer à la libération, devrions-nous tout de même les mettre en liberté? Si nous ne pouvons nous permettre deux psychologues...

**Mme Mandell:** Je ne suis pas d'accord étant donné que l'emprisonnement dans un pénitencier fédéral coûte environ 50,000\$ par année—et c'est un chiffre bien modeste car je ne suis pas douée pour les statistiques—nous avons les fonds nécessaires. C'est simplement qu'on ne s'en sert pas pour offrir un traitement. Un individu qui passerait 10 ans en prison jusqu'à l'expiration du mandat et donc jusqu'à la date présumée de sa libération, coûterait 500,000\$ au gouvernement. Cette somme ne pourrait-elle pas servir à traiter bons nombres de détenus plutôt que d'en garder un en prison aussi longtemps.

Les représentants de la Commission des libérations conditionnelles ont donné en exemple le cas d'un détenu qui serait simplement mis sous cloche sans qu'on atténue les risques. La commission avait exprimé ses craintes à ce sujet.

Je partage ces craintes et c'est ce que je voulais venir dire au comité aujourd'hui. Si on veut garder cette même loi, il y aurait moyen d'améliorer et de raffiner certains détails techniques. Ajouter par exemple une disposition permettant d'assurer une protection à long terme et non pas seulement à court terme. Une personne pourrait bien être détenue six mois, cinq ans, voire 10 ans de plus, mais elle finira tout de même par être libérée. Cette personne ne va certainement pas s'améliorer au simple contact des autres détenus.

**M. Domm:** Vous avez cité des statistiques que le président de la Commission nationale des libérations conditionnelles a présentées à notre comité. Vous dites notamment que 10 p. 100 des détenus retournent en prison pour avoir commis d'autres actes criminels. Selon ce même rapport, quand on analyse ce qu'il advient de tous ceux qui sont libérés, soit suite à l'expiration du mandat, à une liberté surveillée à octroi unique ou à une liberté surveillée réglementaire, 10 p. 100 d'entre eux commettront un autre acte criminel. Les risques sont les mêmes, quel que soit le type de mise en liberté accordée. Un tel pourcentage est inacceptable pour les Canadiens, surtout quand il s'agit de crimes violents.



[Texte]

[Traduction]

• 1035

The other analogy I draw from the figures given to us by the chairman of the National Parole Board is that the highest incident of readmissions, 41% and 55% in another classification, comes from the 55% readmissions with 10% indictable offences, comes from the residency order, which is a major concern of the Canadian people, and 41%, or 10% of those with new indictable offences, come from the one-chance mandatory supervision, which does not appear on the surface to be all that beneficial in the rehabilitation process. How do you justify accelerating this with more expense and no better result in one classification over the other today? I do not think the system is working now. We are not protecting society from reoffenders.

**Prof. Mandell:** Mr. Chairman, that is exactly what I am saying, what I am addressing here today.

**Mr. Domm:** Do you agree with Mr. Nunziata—

**Prof. Mandell:** What I am saying is that you are not achieving, with the detention legislation as it exists now with no requirement, if you detain someone, to provide that individual with treatment or programming or whatever, so that he or she will not be released as the same dangerous person you have ordered detained. . .

As Mr. Gibson said, most detention orders, some 84%, are confirmed, so the person is not appearing for his or her annual review as a better person before the Parole Board. What I am saying is that since your statistics are basically all the same, if you want to keep retained detention legislation, also put into your legislation mandatory requirements that Correctional Service provide treatment, allow that the person be assessed after ordered detained, that the assessment contain definite recommendations as to what kind of treatment the individual needs, and that it be provided so that when down the road this person will either be released because the detention order will be lifted, because at an annual review he or she will appear to be someone who no longer meets criterion C, or he or she is retained until his or her warranty expiry date releases them, he or she having had treatment will at least give a better chance that the public is protected.

No one wants to see heinous crimes or any crimes, but particularly the more violent heinous crimes committed against individuals. I certainly do not want that. The Correctional Law Project certainly does not want that. I am speaking for myself here, but I think I can basically speak for the project in that respect, contrary to what might have been implied in some of the questions.

What we want to see is the public protected and risk reduced, and we do not see it. I do not see it because I do not see the treatment there. I do not see the programming there for these people. I see individuals who are warehoused, and I do not see them treated beforehand. The waiting list to get into the sexual offender treatment program at the Regional Treatment Centre in Kingston is phenomenal. The project has clients who say they would like to get in, they

Ce qui ressemble aussi aux chiffres que nous a remis le président de la Commission nationale des libérations conditionnelles, c'est que le taux le plus élevé de réincarcération, 41 p. 100 et 55 p. 100 dans une autre catégorie, un taux de 55 p. 100 dont 10 p. 100 ont commis de nouveaux actes criminels, se trouve chez ceux qui se sont fait imposer une condition de résidence, ce qui inquiète tant les Canadiens, et 41 p. 100, ou 10 p. 100 de ceux qui ont commis de nouveaux actes criminels, avaient eu droit à une liberté surveillée à octroi unique ce qui, à première vue, ne semble pas contribuer à la réinsertion. Comment pouvez-vous justifier l'accélération du processus en augmentant les dépenses sans pour autant obtenir de meilleurs résultats? J'ai l'impression que le système actuel n'est pas efficace. Nous ne protégeons pas la société contre les récidivistes.

**Mme Mandell:** Monsieur le président, c'est exactement ce que je suis venue vous dire aujourd'hui.

**M. Domm:** Êtes-vous d'accord avec M. Nunziata. . .

**Mme Mandell:** Ce que je veux dire, c'est qu'à cause de la loi actuelle qui n'impose aucune obligation de traiter les détenus, ceux et celles qui sont envoyés en prison sont tous aussi dangereux au moment de leur libération qu'au moment de leur emprisonnement. . .

Comme l'a dit M. Gibson, la plupart des ordonnances de détention, quelque 84 p. 100, sont confirmées si bien que la personne n'apparaît pas sous un jour plus favorable lors de l'examen annuel de son dossier par la Commission des libérations conditionnelles. Comme les statistiques se ressemblent énormément, si vous voulez garder la loi, vous devrez y ajouter des dispositions obligeant le service correctionnel à assurer le traitement des détenus, à faire évaluer ceux-ci en vue de recommander précisément le genre de traitement dont chacun a besoin et à fournir ledit traitement. Ainsi, quand un détenu sera remis en liberté parce qu'on a levé l'ordonnance de détention, suite à l'examen annuel du dossier, ou à l'expiration du mandat, il aura reçu le traitement nécessaire pour assurer une meilleure protection de la population.

Personne n'apprécie les crimes, qu'ils soient violents ou non, mais c'est pire dans le cas des crimes atroces et très violents commis contre des personnes. Je ne veux pas que cela se produise. Les autres responsables du projet ne le souhaitent pas non plus. Je vous dis cela en mon nom personnel et certainement au nom de tous les participants au projet, contrairement à ce qu'on a pu laisser entendre dans certaines des questions.

Nous voulons que la population soit protégée et que les risques diminuent. Ce n'est pas ce qui se produit parce que les détenus ne reçoivent pas de traitement. Il n'y a pas de programme pour eux. Je ne vois que des individus qui sont parqués dans des établissements et qui ne sont pas traités avant leur libération. Au centre de traitement régional de Kingston, il y a actuellement une liste d'attente incroyable pour le traitement des délinquants sexuels. Certains clients de



## [Text]

want to be treated, they know they need treatment, but they do not get in.

This is where I am saying we have to put that money. Do not just talk to me about treatment, but actually do something if we really want to protect the public.

I do not blame the public for being concerned, but unfortunately I think some of the problem is that inmates who are held in custody are held there for a long time and they are not provided with treatment, and if they are released on mandatory supervision they are not provided with the necessary follow-up treatment on the street. It is not available.

Who is going to pay for it? Where is it going to come from? Maybe if they were monitored and seen by a psychiatrist or a psychologist or other mental health worker every week or every second day as necessary, they could be reintegrated into society, and with somebody monitoring, if they are taking medication, to see that they actually do take it.

**Mr. Domm:** I think you could put forward, as any of us could, a very good argument in support of more "funds" in order to rehabilitate these inmates back into society, but given the fact that there are only so many dollars, and given the fact and the evidence you have already heard given to you today by Mr. Nunziata on case after case—I will not repeat or add any more, because there is a long list of them—the only solution to the problem that I think would be acceptable to the Canadian people would be, until we can find the "extras"—hundreds of millions of dollars; billions, maybe, so that we can double case-study all of these inmates from a psychological standpoint and do it in 20 and 30 and 50 days when we cannot deal with it now in six months to a year, in many cases, as you pointed out—then I think we have to look for longer periods of incarceration.

• 1040

Under our present situation today, we get a 10% readmittance in every category and 10% on new indictable offences—in many cases, more severe offences than occurred with their first sentencing.

So I agree with you that the system of rehabilitation within the institutions, Mr. Chairman, is not supplying enough funds in order to safeguard the public. If we cannot find those so-called funds, we cannot immediately say that at the end of a term we are going to free up \$50,000, because there are all kinds of psychopathic people in our institutions today who will never be rehabilitated, as declared by lawyers who defend them. They are doomed to be in a locked-up situation for the rest of their natural lives.

So where is this money immediately going to come from? And where is the saving going to be shown in our lifetime, as we have created this mammoth debt in order to give double care to these people to get them out into society early? As a witness before us, you cannot argue, I do not think, that some of these people who have committed new indictable offences have not had psychiatric care, have not had attention by social workers, or counsellors, or lawyers, or whatever. I think they have had a reasonable amount of attention and more opportunity to go before people like yourself to discuss their personal problems—more than average Canadians get, and it is all paid for by the taxpayers, in these cases. They

## [Translation]

notre projet voudraient recevoir un tel traitement; ils savent qu'ils en ont besoin, mais ils doivent attendre.

Voilà à quoi nous devons consacrer plus d'argent. Ne vous contentez pas de parler de traitement, faites quelques choses si vous voulez vraiment protéger le public.

Je ne blâme pas les gens de s'inquiéter, mais malheureusement une partie du problème tient au fait que les détenus sont seulement gardés en prison longtemps sans recevoir de traitement approprié. Ensuite, on les met en liberté surveillée sans même leur assurer un traitement de suivi. Il n'y en a pas.

Qui va payer pour tout cela? Qui va fournir ces traitements? Si les détenus étaient vus par un psychiatre, un psychologue ou un autre intervenant en santé mentale une fois par semaine ou une fois tous les deux jours, si nécessaire, ils pourraient réintégrer la société, mais quelqu'un doit s'assurer qu'ils prennent leurs médicaments.

**M. Domm:** Vous pouvez certainement proposer d'excellents arguments en faveur d'une hausse des budgets nécessaires pour resocialiser ces détenus, mais comme nous avons un budget limité et étant donné ce qu'a dit plus tôt M. Nunziata—je ne vais rien ajouter puisque la liste est déjà longue—la seule solution qu'accepterait la population canadienne, ce serait que nous trouvions des centaines de millions de dollars de plus, voire des milliards. Ainsi, nous pourrions faire une étude du dossier psychologique de tous les détenus en une cinquantaine de jours au plus alors qu'en ce moment on ne peut même pas le faire en 12 mois. Il faudrait peut-être prolonger l'emprisonnement.

À l'heure actuelle, 10 p. 100 retournent en prison et 10 p. 100 y retournent parce qu'ils ont commis un nouveau crime—et bien souvent, ce sont des crimes plus graves que ceux pour lesquels ils ont été condamnés la première fois.

Vous avez donc raison de dire que les programmes de réinsertion des établissements ne consacrent pas assez d'argent à la protection de la population. Si on n'arrive pas à trouver de l'argent à cette fin, on ne peut affirmer qu'à la libération d'un détenu, on aura 50.000\$ de plus parce qu'il y a en ce moment dans nos établissements toutes sortes de psychopathes qui ne seront jamais guéris, comme l'ont déclaré les avocats qui les ont défendus. Ils sont destinés à passer le reste de leur vie enfermés.

Où allons-nous trouver l'argent nécessaire? Pourrions-nous profiter nous-mêmes de ces économies étant donné la dette énorme que nous avons accumulée pour redoubler d'effort auprès des détenus afin de pouvoir les libérer plus tôt? En tant que témoin devant le comité, vous ne pouvez pas prétendre que certains de ceux qui ont commis de nouveaux actes criminels n'ont pas reçu de traitements psychiatriques et n'ont été vus par des travailleurs sociaux, des conseillers, des avocats, ou d'autres professionnels. On s'est raisonnablement occupé d'eux et on leur a donné la possibilité d'aller discuter de leurs problèmes personnels avec des gens comme vous. Ce sont plus de services que n'en



[Texte]

have more opportunity than a lot of people out on the streets today have to go under legal aid.

**Prof. Mandell:** Mr. Chairman, I would like to say that if someone comes to me, I do not provide them with any psychological or psychiatric or any help in that respect—

**Mr. Domm:** Others do. I was not saying you have covered all of these categories. I am saying that your interests cover a lot of these categories through the university, through the in-field work.

**Prof. Mandell:** No, I am sorry—

**Mr. Domm:** You do not do any work with them?

**Prof. Mandell:** We do not have any funding to provide anyone with any psychiatric or psychological—

**Mr. Domm:** But you work with them.

**Prof. Mandell:** I work with them. I represent them as a legal counsel, but I am not—

**Mr. Domm:** You help them, I hope.

**Prof. Mandell:** Well, as legal counsel, but I am not a qualified psychiatrist or psychologist. I cannot help them with their mental difficulties.

**Mr. Domm:** Oh, no. Mr. Chairman, I did not mean to infer that our witness is a psychologist or a psychiatrist—

**Prof. Mandell:** Nor do I refer them. If I want to refer someone for treatment, there has to be the money to pay for it and I do not have the money to pay for it.

**Mr. Domm:** Do you ever get any referred for psychiatric treatment?

**Prof. Mandell:** Do I ever send anyone for psychiatric treatment?

**Mr. Domm:** Yes, has the group you represent ever had any inmate receive psychiatric treatment?

**Prof. Mandell:** In the institutions paid for by Correctional Service, not provided by our group or paid for by our group. We do not pay for any, Mr. Chairman.

**Mr. Domm:** But have they had any psychiatric treatment?

**Prof. Mandell:** Some of our clients receive some, yes, and a large number do not.

**Mr. Domm:** Has it worked?

**Prof. Mandell:** In some cases. I have a particular example of a woman with whom I worked and I think the psychiatric treatment was very beneficial. Unfortunately, she was cut off from it. She was ordered detained. Eventually, I was able to find a residency for her on the street which said they would provide psychiatric or psychological counselling, whatever was appropriate. When she got out there, unfortunately, the arrangements were not in place. She was put on a six-month waiting list, only to struggle through and be returned for a breach of condition, not a new offence. Fortunately, we were able to have something else in place and she has been released again.

[Traduction]

reçoivent les Canadiens moyens et aux frais des contribuables. Ils ont eu plus de chances que ceux qui pourraient maintenant bénéficier de l'aide juridique.

**Mme Mandell:** Monsieur le président, quand quelqu'un s'adresse à moi, il ne reçoit aucun traitement psychologique, psychiatrique ou autre.

**M. Domm:** Pas de vous, mais des autres. Je ne veux pas dire que vous fournissez tout cela. Néanmoins, vos travaux à l'université vous amènent à leur fournir bien des services qui s'en rapprochent.

**Mme Mandell:** Non, je m'excuse. . .

**M. Domm:** Vous ne travaillez pas avec eux?

**Mme Mandell:** Nous n'avons pas de budget pour assurer à quiconque des soins psychiatriques ou psychologiques. . .

**M. Domm:** Mais vous travaillez avec eux.

**Mme Mandell:** C'est vrai, mais je les représente en tant qu'avocate, mais je ne suis pas. . .

**M. Domm:** Vous les aidez tout de même, j'espère.

**Mme Mandell:** En tant qu'avocate, mais je ne suis pas compétente en psychiatrie ni en psychologie. Je ne peux pas les aider à régler leurs problèmes psychologiques.

**M. Domm:** Non. Monsieur le président, je ne voulais pas dire que notre témoin est psychologue ou psychiatre.

**Mme Mandell:** Je ne les renvoie non plus à de tels spécialistes. Avant de pouvoir le faire, il faudrait que j'aie les moyens de payer ces services et je ne les ai pas.

**M. Domm:** Y en a-t-il qui suivent des traitements psychiatriques?

**Mme Mandell:** Vous voulez savoir si j'ai déjà envoyé des clients en traitement psychiatrique?

**M. Domm:** Oui. Le groupe que vous représentez a-t-il déjà adressé des détenus à des services psychiatriques?

**Mme Mandell:** Dans les établissements financés par le Service correctionnel, mais pas des soins fournis et payés par notre groupe. Nous ne payons pas pour ce genre de chose, monsieur le président.

**M. Domm:** Y en a-t-il qui reçoivent des traitements psychiatriques?

**Mme Mandell:** Quelques-uns, oui, mais la grande majorité n'en reçoivent pas.

**M. Domm:** Est-ce que les traitements ont été efficaces?

**Mme Mandell:** Parfois. Je songe en particulier à une femme avec laquelle j'ai travaillé et dont le traitement psychiatrique a été bénéfique. Malheureusement, on a supprimé son traitement. On a ordonné sa détention. J'ai éventuellement réussi à la placer dans une résidence où on devait lui fournir le counselling psychiatrique ou psychologique nécessaire. Malheureusement, quand elle est arrivée là, rien n'était encore organisé. On l'a placée sur une liste d'attente de six mois et elle est retournée en prison pour avoir violé l'une des conditions de sa libération. Ce n'était pas un autre crime. Heureusement, nous avons finalement trouvé autre chose et elle a pu être libérée de nouveau.



[Text]

But it was very difficult. There she was, released, and hoping. . . This woman has worked very hard and wanted the psychological counselling, but there was no contract in place and she was put on a six-month waiting list.

I am saying that is unacceptable, unfortunate. It is much less expensive for the government to have this woman out on mandatory supervision, residency ordered, than in custody in the Prison for Women. For the simple lack of resources, fortunately she has been re-released.

• 1045

Hopefully, no disasters will come from it. We certainly do not want that, and neither does this individual. People work very hard, but people request treatment and they just cannot get into the programs or the programs are not available.

**Mr. Lee (Scarborough—Rouge River):** I just want to point out that I believe this has been a very comprehensive and quality presentation by Professor Mandell here. Although there are certainly differences in value judgments among us, I still see it as a very direct, well-targeted, and refined presentation. It will be of great help to us as we try to come to some conclusions.

I want to address the functions of the Correctional Law Project with which you are involved. The presentation here was so good today that it is enough to make me want to go back to Queen's University, where I was a law student 20 years ago and where I had my first exposure to corrections legal aid 20 years ago at Kingston Penitentiary.

May I ask whether students there in the Correctional Law Project attend detention review hearings?

**Prof. Mandell:** I and the assistant director, who are lawyers, and students in the project represent inmates at detention hearings.

**Mr. Lee:** They represent them as assistants?

**Prof. Mandell:** Well, as assistants because that is what the Parole Act requires us to call ourselves, but as counsel—not in the same way as a mother or father or minister might serve, but as a legal representative. Well, not counsel, because they are not lawyers yet, but as law students working under the supervision of myself or the other lawyer; so as their legal representative.

**Mr. Lee:** In preparing for these detention review hearings and the like, what kinds of preparation procedures are there? Are there difficulties in preparing? Do you have sufficient access to the inmates? Do you have access to their files through Corrections Canada? Is Corrections Canada co-operative in providing the information you feel is necessary?

**Prof. Mandell:** I will answer that in the two parts in which you presented it.

First with respect to access to inmates, generally speaking, because our students are working and Mr. Mandelcorn and I are constantly, if you like, in and out of the penitentiaries, given the nature of our work, our students are cleared to enter the penitentiaries at the beginning of the academic year for the purpose of representing inmates. So they have no difficulty in obtaining access to inmates, save the difficulty that sometimes we all encounter with the project, that the interview rooms are booked up and just are not available.

[Translation]

Mais c'est très difficile. Quand elle a été libérée, elle espérait. . . Cette femme a travaillé très fort et elle voulait voir un psychologue, mais on n'avait retenu les services de personne et elle faisait face à une attente de six mois.

Je trouve que c'est dommage et inacceptable. Cela coûte beaucoup moins cher au gouvernement de placer cette femme en liberté surveillée ou avec condition de résidence que de la garder à la prison des femmes. Tout cela, faute de ressources. Heureusement elle a été libérée de nouveau.

Espérons qu'il n'y aura pas de conséquences graves. Nous ne le souhaitons pas, pas plus que le détenu. Tout le monde fait de gros efforts et beaucoup demandent à recevoir des traitements, mais il y a soit une liste d'attente, soit il n'y a pas de programme.

**M. Lee (Scarborough—Rouge River):** Je tiens à dire que l'exposé de M<sup>me</sup> Mandell est excellent et très complet. Même si nous ne portons pas tous les mêmes jugements de valeur, voilà un exposé tout à fait pertinent, qui va droit au but et très fin. Il nous sera très utile quand nous en arriverons au moment des conclusions.

Je veux aborder les fonctions de votre projet en droit correctionnel. Votre exposé aujourd'hui est tellement bon que cela me donne le goût de retourner à Queen's où j'ai étudié le droit il y a 20 ans. C'est à ce moment-là que j'ai été exposé pour la première fois à l'aide juridique auprès des détenus du Pénitencier de Kingston.

Est-ce que les étudiants qui participent au projet assistent aux audiences pour l'examen des dossiers?

**Mme Mandell:** Les étudiants du projet ainsi que le directeur adjoint et moi-même, qui sommes avocats, représentons les détenus lors de ces audiences.

**M. Lee:** Ils les représentent en tant qu'assistants?

**Mme Mandell:** Oui, puisque c'est ainsi que nous devons nous appeler en vertu de la Loi sur les libérations conditionnelles, mais nous conseillons les détenus non pas comme le feraient leurs parents ou un prêtre, mais en tant que juristes. En fait, on ne peut pas vraiment parler d'avocats puisque ce sont des étudiants en droit qui travaillent sous ma surveillance ou celle d'un autre avocat. Ils agissent néanmoins à titre de juristes.

**M. Lee:** Comment prépare-t-on les audiences pour l'étude des dossiers? La préparation est-elle difficile? Êtes-vous suffisamment libres de rencontrer les détenus? Avez-vous accès à leurs dossiers aux Services correctionnels? Est-ce que les Services correctionnels coopèrent bien et vous fournissent les renseignements que vous jugez nécessaires?

**Mme Mandell:** Ma réponse comportera deux parties, comme votre question.

Premièrement, pour ce qui est de l'accès aux détenus, en général, comme nos étudiants travaillent et que M. Mandelcorn et moi-même ne sommes pas toujours au pénitencier à cause de la nature même de notre travail, les étudiants reçoivent au début de l'année l'autorisation d'entrer au pénitencier pour y représenter les détenus. Ils peuvent donc les rencontrer assez librement sauf lorsque les salles d'entrevues sont déjà toutes réservées; cela arrive de temps en temps.



[Texte]

Also, we have to go in the times Correctional Services Canada has the interview rooms available. That depends on the institution, but generally speaking from about 8.30 a.m. until about 10.30 a.m. or 11 a.m., and from approximately 1 p.m. or 1.30 p.m. until approximately 3.30 p.m., except for the minimum-security institutions, where there are not normally detention hearings, but there are parole hearings, which are much more flexible as to hours. Sometimes there can be a difficulty if you cannot get a room, but generally speaking we have found the people who book the rooms to be quite co-operative in trying to accommodate us. So I would not say that for us obtaining access to the inmates to discuss the case is a major difficulty.

The other thing, access to information: again, not to say that in certain cases there would not be difficulty, but by and large we seem to have been provided with the complete file or the inmate is provided with the complete file and then he or she turns it over to us. The parole officer tells us this is the file or package they have prepared for the detention hearing.

• 1050

**Mr. Lee:** You would not want to articulate any significant problems that this Correctional Law Project has experienced in preparing on behalf of the inmates.

**Prof. Mandell:** I cannot speak for the other areas of Canada. We have only just received our funding to commence at Warkworth Institution. We are commencing only in January. I cannot speak about Warkworth yet because we have not started there. I understand there are a fair number of detention referrals arising out of Warkworth Institution.

With respect to the ones we have represented in Mason, either myself personally, the assistant director or the students, we seem to have received reasonable co-operation with respect to disclosure. The only thing I would say is that the provision in the regulations dealing with disclosure of information says that you can provide a written summary.

Generally speaking, we are given the actual documents and I think this is preferable. I would not be comfortable if I were receiving the gist of informations, especially certain reports like psychiatric or psychological reports. I would want to have the report. The gist often cannot help but be filtered through the gist-giver, if you like. I think it is preferable. Perhaps "summary" or "gist" should be deleted from the legislation to provide for better disclosure. I do not know what the situation is with respect to other parts of Canada or other people.

**The Chairman:** As a supplementary to that, Professor, I am wondering if you are finding that literacy is a problem within the institutions. Are some of the inmates handed a package of material they cannot understand or comprehend, let alone read?

**Prof. Mandell:** I think it is a problem in some cases. This is where time becomes important. I instruct my students with the project on what to do. My practice is to read through all of the material—it is often a lot—with the client because I want to ensure... Even if they can read, I do not know what their comprehension level is. I want to be sure they understand.

[Traduction]

Nous devons aussi nous présenter aux heures auxquelles les Services correctionnels mettent les salles d'entretien à notre disposition. Cela dépend des établissements, mais c'est en général entre 8h30 et 10h30 ou 11 heures et de 13 heures jusqu'à environ 15h30, exception faite des établissements à sécurité minimale où il n'y a habituellement pas d'audiences de détention, seulement des audiences de libération conditionnelle. Dans ce cas, l'horaire est plus souple. On peut donc avoir des problèmes s'il n'y a pas de salle disponible, mais en général les responsables de la réservation sont pleins de bonne volonté et tentent d'arranger les choses. Il n'est donc pas difficile de rencontrer les détenus pour discuter de leur dossier.

Pour ce qui est de l'accès à l'information, il arrive parfois que ce soit difficile, mais en général, on nous remet le dossier complet ou alors on le remet au détenu lui-même qui nous le transmet. L'agent de libération conditionnelle qui nous soumet le dossier préparé en vue de l'audience.

**M. Lee:** Voudriez-vous nous exposer quelques difficultés importantes auxquelles se serait heurté votre projet lors de la préparation d'une audience.

**Mme Mandell:** Je ne peux vous raconter ce qui se passe ailleurs au Canada. Nous venons tout juste de recevoir les fonds qui nous permettront de commencer à travailler à l'établissement de Warkworth, en janvier. Je ne peux pas vous en parler, car nous n'y sommes pas encore. Je crois comprendre qu'il y aurait un assez grand nombre de renvois en vue du maintien en incarcération à Warkworth.

Quand aux détenus de Mason que le directeur adjoint, des étudiants ou moi-même avons représentés, on a assez bien coopéré en nous remettant l'information nécessaire. Évidemment, l'article pertinent des règlements prévoit que les autorités, peuvent se contenter de fournir un résumé écrit.

En général toutefois, on nous remet les documents complets et je crois que c'est préférable. Je ne me sentirais pas très à l'aise si je recevais un simple résumé, surtout s'il s'agit de rapports de psychiatre ou de psychologue. Je préfère avoir le rapport complet car tout résumé déforme. Peut-être devrait-on supprimer cette disposition concernant le résumé pour assurer la transmission de toute l'information utile. J'ignore comment cela se passe ailleurs au Canada.

**Le président:** Question supplémentaire, madame Mandell, je me demande s'il y a un problème d'analphabétisme dans les établissements. Arrive-t-il qu'on remette à des détenus un ensemble de documents qu'ils sont incapables de comprendre ou même de lire?

**Mme Mandell:** C'est parfois un problème. C'est dans ces cas-là qu'il faut absolument avoir assez de temps. Je montre à mes étudiants ce qu'il faut faire le cas échéant. Habituellement, je lis toute la documentation—et souvent il y en a beaucoup—avec le client parce que je veux être certaine... Même quand un détenu sait lire, on ne peut savoir s'il a vraiment compris. Moi, je veux être certaine que le détenu comprend.



[Text]

I sometimes stop and ask if they know what it means or whether they agree in order to try to ensure. In some cases I have people who can read very well. Then I just like to make a photocopy of the material and give it to them, have them make notes and I can read it. Otherwise you are tying up an interview room. It can be for two, three or four, maybe five hours or several days, depending on the situation.

When we have doubts as to their abilities to read and comprehend the material, then it becomes difficult. I think it is incumbent on us then to sit down and read it through with them and try to ensure that they understand it. It is not always easy, though.

**Mr. Fee (Red Deer):** Ms Mandell, I too would like to thank you for your presentation. I have four very quick questions and I will try to get them out quickly because he tends to cut me off.

Number one, the Ontario Legal Aid Plan funds you. Where do they get their funds from? How are you funded?

**Prof. Mandell:** I believe they get their funds from Treasury Board from the Ontario government. We are part of the clinic system. The Ontario Legal Aid Plan has—I am not exactly sure of the number—somewhere between 50 and 70 legal clinics throughout the province. We are one of their specialty clinics.

**Mr. Fee:** There are two lawyers on staff plus the students who come in to work with you.

**Prof. Mandell:** Right. They basically provide, if you like, free labour in exchange for a credit. It is a full-year course and they also do four other courses. They provide legal advice, assistance and representation under our supervision to the inmates. Then we get funding for four summer students to keep the project going.

**Mr. Fee:** What is your annual budget?

**Prof. Mandell:** I do not know off top of my head.

**Mr. Fee:** If you do not have it, that is fine.

**Prof. Mandell:** I am sorry, I do not have it with me.

**Mr. Fee:** I had three problems with your presentation I would like you to comment on. One is your comments on commissioners' referrals. You emphasized the fact that a person's liberty was at stake. I think your problem was the phrase "the information gathered in the last six months". You left me with the feeling that you felt there was an ulterior motive sometimes on behalf of Corrections Canada or the commissioner to hide things and spring them.

**Prof. Mandell:** Oh, I am sorry. I did not intend that at all. I just thought it should be clarified. I noticed when I read the transcript—I believe it was of Mr. Gibson, but it might have been of Mr. Ingstrup—they were referring to new information when they were talking about that. There is a court case that says, no, we are not talking about new information, we are talking about that the act is not worded that way.

[Translation]

Je m'arrête durant la lecture pour demander s'ils savent ce que cela signifie ou s'ils sont d'accord. Cela me permet de vérifier le degré de compréhension. Il arrive parfois que les gens sachent très bien lire. Je me contente alors de faire une photocopie de la documentation et de la leur remettre. Ils prennent des notes que je lis. Sinon, on occupe inutilement une salle d'entretien. On peut y être pendant deux, trois, quatre ou cinq heures et parfois même plusieurs jours; cela dépend.

C'est plus difficile quand on a l'impression que le détenu est incapable de lire ou de comprendre la documentation. Nous nous devons alors de nous asseoir avec lui pour la lire et la lui expliquer. Ce n'est pas toujours facile.

**M. Fee (Red Deer):** Madame Mandell, moi aussi je tiens vous remercier de votre exposé. J'ai quatre brèves questions à vous poser et je vais le faire rapidement parce que le président a tendance à me couper la parole.

Premièrement, c'est le Régime d'aide juridique de l'Ontario qui vous finance. Qui lui fournit cet argent? Comment êtes-vous vous-même financés?

**Mme Mandell:** Je crois que c'est le Conseil du Trésor du gouvernement ontarien qui le finance. Nous faisons partie du réseau des cliniques d'aide juridique. Le Régime d'aide juridique de l'Ontario compte de 50 à 70 cliniques réparties un peu partout dans la province. Nous sommes l'une des cliniques spécialisées.

**M. Fee:** Il y a à la clinique deux avocats permanents plus les étudiants qui viennent travailler avec vous.

**Mme Mandell:** C'est exact. Les étudiants fournissent une main-d'oeuvre gratuite en échange de crédits. C'est un cours de deux semestres et les étudiants suivent quatre autres cours aussi. Sous notre surveillance, ils fournissent des conseils juridiques et assistent et représentent les détenus. Nous avons aussi un budget pour quatre étudiants l'été, ce qui permet de maintenir le projet en opération pendant cette période.

**M. Fee:** Quel est votre budget annuel?

**Mme Mandell:** Je ne le sais pas par coeur.

**M. Fee:** Ce n'est pas grave.

**Mme Mandell:** Je suis désolée, je n'ai pas ce renseignement à portée de la main.

**M. Fee:** Trois points m'ont étonné dans votre exposé et je voudrais avoir des précisions. Le premier, au sujet des cas de détenus renvoyés à la Commission. Vous avez insisté sur le fait que la liberté d'une personne était en jeu. Le problème, avez-vous dit, c'était les mots «l'information obtenue au cours des six derniers mois». J'ai eu l'impression que, selon vous, le Service correctionnel ou le commissaire avaient l'intention de dissimuler des choses pour se ménager un effet de surprise.

**Mme Mandell:** Je suis désolée. Ce n'est pas du tout ce que je voulais dire. Je crois seulement que ce passage devrait être clarifié. En lisant la transcription des propos de M. Gibson où de M. Ingstrup, j'ai remarqué qu'on parlait de renseignements nouveaux. Dans une cause, on a dit qu'il ne s'agissait pas de renseignements nouveaux, mais c'est tout de même ce que le libellé de la loi laisse entendre.



[Texte]

[Traduction]

• 1055

So what I am saying is that there appears to be some ambiguity of whether we are talking about new information. And if we are talking about new information, does it mean new information, not just that all of a sudden the Crown finally got around to sending in his synopsis or his views, or her views, on the case, or is it new information in the sense of something that has just come to light now? I just wanted it clarified so there would not be ambiguity. I was not intending to imply that at all.

**Mr. Fee:** I appreciate that, because I like to think that the Correctional Service of Canada and the commissioner have the same objective all of us have, and that is the successful rehabilitation of anybody who is in there.

**Prof. Mandell:** It was just to avoid ambiguity. I just did not know what it meant. I do not think just myself; I think there might be some concerns even on the part of the Correctional Service or the National Parole Board of what is exactly meant, of what constitutes the information that can properly be considered at that stage. That is all.

**Mr. Fee:** As one of the few non-lawyers in the room, I would hesitate putting in more regulations and restrictions that might give people more legal loopholes to beat the system.

**Prof. Mandell:** You probably do not have more legal loopholes when things are tightened up. I think there is more chance for court challenges when things are left ambiguous. But that is just my opinion.

**Mr. Fee:** There are two things I had better get at quickly. You gave an example of a parolee who had been convicted of rape when out on parole, re-convicted on another one, then he was released later and recommitted for a different—

**Prof. Mandell:** He was recommitted, yes, but not for another rape.

**Mr. Fee:** Okay. He was convicted on two counts of rape, you said. So that was initially. Then he was put in for another offence. You said it is a difficult dilemma for the National Parole Board.

**Prof. Mandell:** They said it was a difficult dilemma. That was a quote from what they appended to the decision sheet in which they ordered him detained. They appended that this was a catch-22 situation that did not provide reduction of risk.

**Mr. Fee:** What was the other offence?

**Prof. Mandell:** It is a somewhat complex situation. I do not have the file, but I will give you a general picture without necessarily identifying the individual. In approximately 1985, or 1986, the individual was released on day parole to a half-way house. He left the half-way house without permission, and it was reported. When he got off the bus at his destination, the police were waiting for him, and a scuffle ensued. I forget exactly the term of the offence; something

Il y a donc une certaine ambiguïté; on ne sait pas s'il s'agit de nouveaux renseignements ou non. S'il est effectivement question de nouveaux renseignements, est-ce que ce sont des renseignements qu'on vient d'apprendre ou est-ce que c'est simplement que la Couronne a finalement décidé de communiquer son point de vue? Je voudrais que ce soit précisé pour éviter tout quiproquo. Je n'avais pas d'autres motifs.

**M. Fee:** C'est bien, parce que je veux croire que le Service correctionnel et le commissaire ont le même objectif que nous tous: la réinsertion sociale d'un détenu.

**Mme Mandell:** Je voulais simplement éviter toute ambiguïté. Je ne sais tout simplement pas ce que cela veut dire. Je ne dois pas être la seule. Même le Service correctionnel et la Commission nationale des libérations conditionnelles ne savent pas vraiment quelle information doit être prise en considération à ce stade-là. C'est tout.

**M. Fee:** Étant l'un des rares non-juristes ici, j'hésiterais à proposer d'autres règlements ou conditions qui créeraient de nouvelles échappatoires.

**Mme Mandell:** Il n'y en a certainement pas plus quand on ressert les conditions. Il y a plus de risques de contestations judiciaires quand le texte est ambigu. C'est mon opinion personnelle.

**M. Fee:** Je dois me dépêcher si je veux vous poser mes deux autres questions. Vous avez donné l'exemple d'un libéré conditionnel qui avait été reconnu coupable d'un viol commis au moment où il était en libération conditionnelle, qui a été reconnu coupable d'un autre viol encore, et qui a ensuite été libéré pour commettre un autre. . .

**Mme Mandell:** Il a été réincarcéré, mais pas pour avoir commis un autre viol.

**M. Fee:** Bien. Il a été reconnu coupable de deux viols. C'était au départ donc. Puis il a été réincarcéré pour un autre crime. Vous avez dit que c'était tout un dilemme pour la Commission nationale des libérations conditionnelles.

**Mme Mandell:** C'est la Commission qui le dit. J'ai cité un passage de ce qu'elle a annexé à sa décision quand elle a ordonné sa réincarcération. En annexe, les commissaires affirmaient que c'était une situation sans issue qui ne permettait absolument pas d'atténuer les risques.

**M. Fee:** Quel était cet autre crime?

**Mme Mandell:** C'est un cas assez compliqué. Je n'ai pas le dossier sous les yeux, mais je vais vous en donner une idée générale sans identifier la personne. C'était en 1985 ou 1986; cette personne obtient la semi-liberté et s'installe dans une maison de transition. L'homme quitte la maison de transition sans autorisation et on rapporte cette violation. Quand il est descendu de l'autobus rendu à sa destination, les policiers l'attendaient et il y a eu une bagarre. Je ne me souviens plus



[Text]

like obstruction or assaulting a policeman. He was re-arrested. There were also some concerns that he had other plans. He was going to see his wife, and they were concerned that he might hurt her or he would try to get the police to kill him. He was, I guess, just having some problems.

**Mr. Fee:** I can understand why it would be a difficult dilemma for the Parole Board, but for a different reason than you do, perhaps.

**Prof. Mandell:** I think they would find it a difficult situation because the man is doing quite well. He meets criterion C, but they see that 10 years down the road he is will be more and more institutionalized. The dilemma is what is going to happen 10 years down the road when he has to be released.

**Mr. Fee:** You opposed the detention provisions for drug offences. What do you suggest should be done to rehabilitate drug offenders, shy of keeping them away from the possibility of distributing these drugs for as long as possible?

**Prof. Mandell:** That is a very good question, and I do not have an answer to that.

**Mr. Fee:** I wish there was one. I do not have it either.

**Prof. Mandell:** At present it is very hard to comment even on the green paper. The serious drug offender they are referring to is not yet defined. They have not as yet provided us with a definition of it. It will not solve the problem in the long run, and it will be very, very costly.

I see the money better used in treatment; that even if it is not treating the drug offender, it is treating the sexual offender, or whatever, who might commit a heinous crime. In treating people who pose an especially direct risk to the public for serious and heinous offences, they should perhaps have more priority.

• 1100

**The Chairman:** Professor Mandell, you have been most helpful. Thank you for appearing before us today.

**Prof. Mandell:** Thank you for having me.

**Mr. Lee:** Mr. Chairman, I just want to note for the record that on our committee's motion requiring production of the Gingras and Legere reports, I gather we have not had a formal reply from the Solicitor General. We understand he was out of the country for the full week that followed our motion and our committee order. I understand from informal discussions with him that he is preparing to reply in writing shortly.

**The Chairman:** Mr. Lee, I have been in touch with his department, and I think there was an informal agreement between all three parties not to do anything until such time as we did receive a reply. He has assured me that we will have a reply before our next meeting.

**Mr. Lee:** I gather we will have some time at our next meeting to dispose of the issue, at least partly.

**The Chairman:** We have set aside 9 a.m. to 11 a.m. next Tuesday for a meeting. We are meeting with indigenous people. We would like to hear our witnesses at 9 a.m., run until about 10.30 a.m. and then set aside some time at the end of the meeting to discuss this situation.

[Translation]

de l'acte d'accusation précis, mais c'était quelque chose comme obstruction ou voies de fait sur un policier. Il a donc été arrêté de nouveau. On craignait que l'homme en question n'ait certains projets derrière la tête. Il s'en allait voir sa femme et on a craint qu'il tente de la blesser ou qu'il amène les policiers à le tuer. Disons qu'il avait bien des problèmes.

**M. Fee:** Je comprends maintenant quel peut être le dilemme de la Commission, mais mon point de vue est sans doute différent du vôtre.

**Mme Mandell:** Le problème, c'est que cet homme fait des efforts. Il répond au critère C, mais les commissaires pensent que dans 10 ans, il sera plus ou moins institutionnalisé. Le dilemme pour la Commission, c'est ce qui se passera dans 10 ans quand il faudra le libérer.

**M. Fee:** Vous vous opposez à l'incarcération de ceux qui ont commis des infractions relatives aux stupéfiants. Que pourrait-on faire d'après vous pour rééduquer ces criminels, outre les empêcher le plus longtemps possible de vendre des stupéfiants?

**Mme Mandell:** Voilà une excellente question à laquelle je n'ai malheureusement pas trouvé de réponse.

**M. Fee:** Moi non plus. Je voudrais bien que quelqu'un en trouve une.

**Mme Mandell:** À l'heure actuelle, il est très difficile même de commenter le Livre vert. On n'a même pas encore défini ce qu'est une infraction grave relative aux stupéfiants. À longue échéance, cela ne règlera pas le problème et cela va coûter très cher.

Il vaudrait mieux utiliser cet argent pour traiter les les délinquants sexuels ou ceux qui ont commis un crime odieux. On devrait peut-être leur donner la priorité parce qu'ils risquent plus que d'autres de commettre des crimes graves.

**Le président:** Madame Mandell, vous nous avez été d'un grand secours. Merci d'avoir comparu aujourd'hui.

**Mme Mandell:** Je vous remercie de m'avoir invitée.

**M. Lee:** Monsieur le président, je voudrais souligner officiellement que le solliciteur général n'a pas encore répondu à la motion de notre comité demandant la déposition du rapport sur les affaires Gingras et Légère. Nous savons qu'il était à l'étranger toute la semaine qui a suivi l'adoption de notre motion. Pour en avoir discuté officieusement avec lui, je sais qu'il se prépare à nous répondre bientôt par écrit.

**Le président:** Monsieur Lee, j'ai communiqué avec son ministère et je crois que les trois parties se sont entendues pour ne rien faire tant que nous n'aurions pas reçu une réponse. Le ministre m'a assuré que nous en recevions une avant notre prochaine séance.

**M. Lee:** Je présume que lors de celle-ci, nous aurons le temps de régler la question, du moins en partie.

**Le président:** Mardi prochain, de 9 heures à 11 heures, nous tiendrons une séance lors de laquelle nous rencontrerons des autochtones. Nous les entendons jusqu'à 10h30 seulement, ce qui nous donnera le temps pour régler la question.



[Texte]

**Mr. Nunziata:** What if the House adjourns this Friday, Mr. Chairman?

**The Chairman:** I do not think the House is going to adjourn this Friday, Mr. Nunziata, but I will keep it in mind.

Thank you very much. The meeting is adjourned.

[Traduction]

**M. Nunziata:** Et si la Chambre devait ajourner ses travaux vendredi, monsieur le président?

**Le président:** Je ne crois pas que cela soit le cas, monsieur Nunziata, mais je vais essayer d'y penser.

Merci beaucoup. La séance est levée.

---











**MAIL  POSTE**

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

**Lettermail**

**Poste-lettre**

*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
45 Sacré-Cœur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communications Canada — Édition  
45 boulevard Sacré-Cœur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

---

**WITNESS**

Thursday, December 13, 1990:

*From Queen's University:*

Charlene Mandell, Director, Correctional Law Project.

**TÉMOIN**

Le jeudi 13 décembre 1990:

*De l'Université Queen's:*

Charlene Mandell, directrice, Correctional Law Project.











FEB 27 1991



